

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'INDUSTRIE SUCRIÈRE EN FRANCE

ET LES PREMIÈRES TENTATIVES

DE

LÉGISLATION INTERNATIONALE

(1864-1877)

CONTRIBUTION A L'HISTOIRE DE L'INDUSTRIE EN FRANCE
ET AU XIX^e SIÈCLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 21 Janvier 1909, à 3 heures

PAR

ALEX.-A. HESSE

Président : M. SOUCHON, professeur

Suffragants : { MM. JAY, professeur
 DESCHAMPS, professeur

PARIS (3^e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

L'INDUSTRIE SUCRIÈRE EN FRANCE

ET LES PREMIÈRES TENTATIVES

DE

LÉGISLATION INTERNATIONALE

(1864-1877)

CONTRIBUTION A L'HISTOIRE DE L'INDUSTRIE EN FRANCE
ET AU XIX^e SIECLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 21 Janvier 1909, à 3 heures

PAR

ALEX.-A. HESSE

Président : M. SOUCHON, professeur

Suppléants : { MM. JAY, professeur
DESCHAMPS, professeur

PARIS (3e)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1909

A MON AMI ANDRÉ FAUCONNET

AVANT-PROPOS

La présente étude est de proportions restreintes et de portée modeste. Elle n'aura à vrai dire tout son sens que lorsqu'elle aura pris place dans une étude d'ensemble de l'évolution de l'industrie betteravière en France. Telle qu'elle est, toutefois, elle se présente comme un essai pour résoudre par des recherches méthodiques et un exposé précis une question d'importance ; et les résultats que nous apportons débordent peut-être, à ce qu'il nous semble, le cadre étroit que nous nous étions tracé.

Le second Empire a marqué une date dans l'histoire économique de notre pays. Au protectionnisme de l'Ancien Régime, continué sous la Révolution et pendant la première moitié du xix^e siècle, le gouvernement de Napoléon III substitua le libre-échange. Cette tentative intéressante croula avec le régime qui l'avait instaurée. La troisième République reprit et accentua le protectionnisme ancien. Or, la présente étude est, par certains côtés, une contribution à l'his-

toire du mouvement libre-échangiste qui se développa dans ces limites de temps restreintes. C'est la seule raison sérieuse que nous avons de la publier à part.

On verra qu'au moins en ce qui concerne l'industrie du sucre il n'y a pas à proprement parler « libre-échange » entre la France et les pays qui se lièrent à elle par des traités de commerce. Mais plutôt y eut-il un essai, fort intéressant du reste, pour ORGANISER internationalement la production sucrière. Ce que nous décrivons au juste, c'est cette organisation, sa naissance, son développement et sa mort.

Elle s'est effondrée sous l'action de deux causes : en premier lieu, elle n'était point assez large ; elle n'embrassait pas tous les pays producteurs de sucre. Elle a donc été attaquée du dehors ; et, sous l'assaut de l'industrie des pays non-adhérents à la convention internationale de 1864, elle a succombé ; 2° elle a été faite à un moment critique de l'évolution de l'industrie sucrière, alors que le sucre de betterave allait se substituer dans la consommation mondiale au sucre de canne ; ou, pour nous exprimer en termes plus exacts, alors que l'important, dans la production sucrière, allait être le sucre européen de betteraves, et non plus le sucre colonial de cannes. Or, les auteurs de la Convention n'avaient pas prévu le développement immense de la production betteravière. Et pourtant, il fut en partie leur œuvre. C'est à

l'abri des dispositions conventionnelles que ce développement se continua, s'accéléra. Mais lorsqu'il fut complet, il fit éclater l'enveloppe protectrice des lois, comme lorsque sa transformation est achevée, le papillon brise le cocon où il s'abritait, chrysalide.

Nous aurons à rendre compte de l'action de ces deux causes, à l'analyser dans le détail.

Ainsi ce qui est étudié ici, c'est un moment de l'histoire commerciale de notre pays, et c'est en même temps une phase critique du développement de l'industrie betteravière.

*
* *

Les documents dont nous nous sommes servis sont :

D'une part certains ouvrages spéciaux :

Bivort. — *La législation des sucres dans tous les pays.*

Hélot. — *Le sucre de betterave de 1800 à 1900.*

Dureau. — *L'industrie du sucre en France depuis 1860.*

Lepelletier de Saint-Rémy. — *Le questionnaire de la question des sucres (1877).*

Lapeyrade. — *La question des sucres (thèse 1901).*

Boizard et Tardieu. — *Histoire de la législation des sucres.*

D'autre part, les revues techniques ;

La Sucrierie indigène et coloniale.

Le Journal des Fabricants de sucres.

Et enfin, les documents officiels, qui sont assez nombreux, et de différentes catégories :

1° Les publications du *Ministère des Affaires Etrangères* :

Compte rendu des Conférences sur le sucre :

Conférences de 1863-64 (2 volumes)

Conférences de la Haye, 1868.

Conférences de la Haye, 1869.

Conférences de Londres, 1872.

Conférences de 1873, à Paris.

Conférences de 1875, à Bruxelles.

Conférences de Paris, 1876.

2° Les publications du *Ministère du Commerce* (de l'Agriculture et de l'Industrie).

A) Enquête du Conseil supérieur de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, de 1863.

Enquête sur la question de l'Impôt du Sucre à la consommation, de 1872 (2 volumes).

Examen du règlement d'administration publique sur l'exercice des raffineries et du projet de loi sur les sucres (1875).

B) Tableaux généraux du commerce de la France publiés par l'administration des douanes.

3° *Publications du Ministère des Finances.*

« Bulletin de Statistique et de Législation comparée ».

4° *Compte rendu officiel du congrès des fabricants de sucre* à Saint-Quentin en 1882.

5° *Enquête sur l'industrie du sucre en Angleterre* (1863) traduite sur l'ordre du Ministre du commerce.

Bien entendu, il faut adjoindre à cette liste les *Documents parlementaires*, rapports et débats sur les propositions ou projets de loi relatifs à la question des sucres pendant l'époque que nous étudions.

Nous ne citons ici que les documents de première main que nous avons effectivement utilisés. A l'exception des quelques ouvrages spéciaux que nous avons signalés au début, il ne nous semble pas que les études déjà faites puissent avoir pour nous quelque intérêt. On en trouvera, si cela paraît nécessaire, une liste suffisante quoique non exhaustive, à la fin de l'excellente thèse de M. Lapeyrade.

*
* *

J'aurais voulu donner à ce travail une allure plus objective. Partant des statistiques, partant des faits bruts, non dégrossis, j'aurais voulu en faire sortir,

par l'analyse, la comparaison des époques, et la comparaison des nombres, les quelques résultats qu'on trouvera ici épars. Ils en eussent pris une valeur singulière. La matière, et l'état de la documentation ne me le permettaient point. Il n'y a aucune correspondance entre les différentes statistiques que j'utiliserai. Il m'est impossible d'en faire sortir des séries de chiffres comparable entre eux. D'autre part, je n'étudie point seulement des faits économiques, susceptibles de se traduire en chiffres, ou de sortir des chiffres par une transposition appropriée, mais encore, mais surtout, des faits *juridiques*, dans leurs rapports avec les faits économiques qu'ils déterminent ou qui les déterminent. Dès lors, des statistiques, même exactes, même comparables entre elles, n'auraient embrassé qu'une partie des faits à observer. C'est pourquoi le présent ouvrage garde l'allure ordinaire des monographies. Du moins ai-je tâché de n'avancer rien qui ne fût en fait justifié, ou dont je ne puisse fournir la justification. Puissè-je y avoir réussi.

L'INDUSTRIE SUCRIÈRE EN FRANCE

ET LES PREMIERS ESSAIS

DE

LÉGISLATION INTERNATIONALE

LIVRE PREMIER

Formation du Régime Conventionnel.

Le 8 novembre 1864, les délégués de la France, de la Grande-Bretagne, de la Belgique et des Pays-Bas signaient à Paris une *Convention* « relative à la législation des sucres ». Cet acte issu de négociations laborieuses, de pourparlers plusieurs fois rompus, puis repris, précédé de traités particuliers entre la France d'une part, et chacun des co-contractants de l'autre, a une importance capitale. Dix années durant, il a régi l'industrie du sucre. La production et le commerce de cette denrée en ont subi les effets ; florissants d'abord grâce à lui, ils ont subi par la suite une crise à laquelle il n'est pas étranger. Là ne se borne pas son action : il inaugure une législation internationale, qui cherchera à se formuler, à travers d'innombrables conférences, et qui se formulera en effet dans quelque très importantes conventions. Or, un lien

subtil, mais solide, rattache les uns aux autres ces contrats entre nations ; de sorte que la fameuse Convention de Bruxelles ne s'explique entièrement que si l'on tient compte du précédent de 1864. Ce dernier, d'ailleurs, vaut par lui-même. Réunissant sous une législation commune les Etats grands producteurs et grands consommateurs de sucre (1), il crée en Europe une espèce de Zollverein sucrier. Enfin, dans notre pays même, il bouleverse un régime commercial qui datait de Colbert, et qui s'était maintenu, malgré toutes les révolutions.

A bien des titres, donc, la Convention de 1864 mérite qu'on l'étudie. C'est ce que nous allons faire ici : nous l'examinerons dans ses causes, dans son application, dans ses rapports avec l'industrie qu'elle régit. Nous chercherons quelles modifications elle a pu subir dans le cours de son existence, et pourquoi, arrivée au terme, elle n'a pas été renouvelée.

(1) Cependant, il n'englobe ni les Etats allemands, ni l'Autriche, ni la Russie. Or, déjà ces Etats produisaient du sucre de betteraves. Toutefois, ils n'exportaient point alors sur une grande échelle et d'autre part, ils avaient créé des barrières douanières, qui entravaient singulièrement l'importation, sur leur territoire, du sucre étranger. Aussi ne tint-on que peu de compte d'eux, lorsqu'on songea à organiser les relations internationales entre pays sucriers. Quelques pourparlers non suivis d'effet eurent lieu entre la France et le Zollverein allemand. En fait, la Convention de 1864, lorsqu'elle fut conclue, embrassait tous les pays qui comptaient internationalement, dans la question des sucres.

*
* *

Je ne sache pas qu'on ait jamais marqué exactement la nature et les caractères de la Convention. Les historiens de la vie économique en France se sont bornés à noter qu'elle achevait l'œuvre esquissée dans le fameux Manifeste impérial, ébauchée par les traités de 1860 entre la France d'une part, l'Angleterre et la Belgique de l'autre. C'est, ont-ils dit (1), un acte libre-échangiste, qui a eu pour but de supprimer d'un commun accord la protection accordée jusque-là à l'industrie sucrière. Car, d'une part, elle abolit ou réduit presque à rien les surtaxes à l'importation des sucres ; d'autre part, elle réalise la sup-

(1) Je ne crois pas nécessaire de spécifier quels sont ces historiens. Je fais allusion ici à un lieu commun qu'on rencontre dans tous les manuels généraux. Mais à ne s'occuper que des historiens de l'industrie sucrière, tous ceux que nous avons cités dans notre bibliographie, sont d'accord sur ce point (Voir Lapeyrade, p. 153, 154.) « Le gouvernement français, qui tenait beaucoup à la conclusion d'un arrangement, parce qu'il comptait y trouver un avantage pour ses finances et qu'il estimait d'autre part notre industrie du raffinage assez forte *pour se passer de protection* dans la mesure au moins où les autres pays y renonceraient... » ; Hélot, *passim*. Je cite cependant p. 89 : « La mise en pratique des théories libre-échangistes, très favorables à ceux qui s'y étaient préparés, devait être pleine de dangers pour notre France humanitaire et chevaleresque (*sic*) ».

Voir aussi p. 111, etc.

pression des primes dont jouissaient les raffineurs. Quant aux causes de cet acte, il n'y a pas à les chercher bien loin. Il est l'œuvre d'hommes d'Etat, au premier rang desquels il faut placer l'Empereur, qui ont voulu étendre à la France le régime commercial dont jouissait l'Angleterre, appliquer les « vrais principes », ceux de la liberté des échanges. Il n'y a donc pas lieu de rechercher quels événements de la vie économique ont un lien de cause à effet avec la Convention : celle-ci apparaît comme une œuvre d'art, d'art économique, qui s'explique intégralement par la personnalité et les conceptions de ses auteurs.

Ainsi la Convention internationale de 1864 serait un acte politique *contingent*, — par où l'on aurait appliqué à l'industrie sucrière les principes du libre-échange. Nous allons voir ce qu'il faut penser d'une telle conception.

I

LA CONVENTION DE 1864 A DES CAUSES PROFONDES D'ORDRE ÉCONOMIQUE

La Convention implique essentiellement que dans chacun des pays contractants, il ne sera fait aucune différence entre le sucre national et celui provenant des pays cosignataires. Les quatre Etats qu'elle régit sont englobés dans une espèce de « Zollverein », à l'intérieur duquel tous les sucres, sans distinction d'origine, circulent librement. Or, un tel régime marque dans la vie économique de notre pays un véritable bouleversement. Jusqu'ici le *Pacte colonial*, institué par Colbert, a été strictement appliqué. Mais entre le régime du Pacte colonial, et celui que réalise ou qu'exprime la Convention il y a incompatibilité manifeste, contradiction irréductible. Il nous faut donc rechercher comment l'on a pu passer de celui-là à celui-ci.

Le Pacte colonial lie la métropole aux colonies par deux séries de prescriptions :

1° Les colonies n'auront de commerce qu'avec la mère-patrie. Tout ce qu'elles importeront viendra de

France, *par navires français*; tout ce qu'elles exporteront ira en France, *par navires français*.

2° En revanche, la métropole protégera sur son marché les marchandises coloniales contre la concurrence étrangère.

Bref, les colonies sont considérées comme le prolongement du territoire national, qu'une immense ceinture de barrières douanières isole du reste du monde. Conception qui n'était pas propre à la France, que Colbert n'avait pas inventée, mais qui était en fait adoptée par tous les pays commerçants de l'époque, notamment par l'Angleterre (Act of Navigation de Cromwell) et par la Hollande. Les Etats industriels se défendaient les uns contre les autres, *s'isolaient*, se fermaient les uns aux autres leur marché intérieur, et ne développaient leurs échanges qu'avec les colonies. Même, là, était la raison d'être des colonies : pays fournisseurs de matières premières, consommateurs des produits de l'industrie nationale. De sorte que tout le commerce extérieur se faisait par mer, et que le véhicule nécessaire en était la marine marchande nationale. A celle-là donc allait toute la sollicitude de l'Etat, toute sa protection.

Or, le Pacte colonial avait développé toute une série de conséquences. Ainsi s'était formé un régime législatif dont nous allons rendre compte.

Il pouvait arriver, et il arriva que les colons ne se contentèrent point de livrer des produits bruts à la

métropole. Ils voulurent les achever, et ne les envoyer qu'ensuite sur le marché français. Mais cela était désavantageux pour la marine marchande : Le sucre brut, chargé d'impuretés de toute sorte, les perd dans l'opération du raffinage ; une quantité donnée de raffiné pèse donc moins lourd, et paie moins de frêt que la quantité correspondante de brut. — Outre les intérêts de la marine, il fallait tenir compte des intérêts de la raffinerie. Celle-ci n'eût plus eu qu'à disparaître, si l'on avait laissé les colons poursuivre en paix leurs progrès. Or, la conception économique dont dérivait le Pacte colonial faisait de l'existence de la raffinerie une nécessité. Car les colonies ne doivent pas être considérées comme existant pour elles-mêmes, et comme intéressantes en elles-mêmes. Elles n'ont d'autre utilité que de favoriser le développement de la marine nationale, du commerce extérieur et de l'industrie métropolitaine. En conséquence, il leur est interdit de faire concurrence à cette dernière (1). Elles fournissent la matière première. Dans la métropole, une industrie existe, qui s'en empare, l'utilise, et vend le produit achevé. Cette industrie nécessaire, ici, c'est la raffinerie.

(1) Voir dans Lapeyrade le détail des mesures législatives qui consacrent cette interdiction, soit en imposant une surtaxe aux sucres qui arrivent des colonies après raffinage, soit même en prohibant le raffinage aux colonies.

De la même conception découle la nécessité de favoriser par tous les moyens possibles l'approvisionnement de la raffinerie, et l'écoulement de ses produits. Aussi lui permet-on de s'approvisionner de sucre étranger, et pour lui faciliter l'écoulement du raffiné, lui donne-t-on des primes — sur les quantités qu'elle *exporte* (1). Ces primes ont, dit-on, une utilité triple : pour les raffineurs, cela va de soi ; elle développe leur mouvement d'affaires, et les enrichit directement ; pour la marine, car on lui fournit un frêt d'exportation, qu'elle n'aurait pas sans cela. Pour les colons, enfin, — si paradoxal que cela puisse paraître —. Car, plus les raffineurs exportent, plus ils ont besoin de sucre brut ; or, plus leur demande de matière première est considérable, et plus les colons trouvent de débouchés. Si bien que les primes s'abattent, en manne bienfaisante, sur toutes les corporations qui vivent de l'industrie sucrière.

Seuls les consommateurs, et les contribuables peuvent se plaindre du régime des primes. Les contribuables, car ils fournissent l'argent nécessaire aux primes, qui grèvent lourdement les finances publiques. Les consommateurs, car les raffineurs, qui n'ont pas à redouter la concurrence étrangère, puisque l'importation du raffiné est prohibée, ni pour la même raison la concurrence des

(1) Voir également dans Lapeyrade le détail des primes qu'accorda l'Ancien Régime.

raffinés coloniaux, sont les maîtres du marché. D'autre part, s'il y a surproduction, ils peuvent écouler le trop-plein à l'extérieur, et y trouvent même un avantage immédiat. Ils maintiennent donc les prix à un niveau élevé.

Il est donc évident qu'une politique commerciale, fondée sur les principes du libre-échange, devait abolir le régime du Pacte colonial. Mais elle n'eut pu le faire, si une évolution économique ne s'était préalablement produite.

Effectivement, à l'intérieur même de l'industrie sucrière, un fait nouveau avait eu lieu. A une heure difficile, où par suite des guerres de la Révolution et de l'Empire, par suite surtout du Blocus Continental, le sucre colonial, le sucre de canne, n'entrait plus, on lui chercha, on lui trouva un substitut. Ainsi l'industrie betteravière naquit. Dans l'effondrement du régime impérial, elle subit une crise terrible, mais elle survécut. Par suite de phénomènes singuliers, dont l'histoire ne saurait prendre place ici, le régime même du Pacte colonial, qui semblait devoir l'exclure du marché, lui fut favorable. Elle se développa.

Mais alors un encombrement regrettable eut lieu sur le marché français. Ce fut la crise. Affolement, colère des intéressés. Que faire ? Toutes les solutions furent agitées : exproprier, moyennant indemnité, les fabricants du sucre de betterave ; limiter étroitement leur production ; supprimer leur industrie, en la sur-

chargeant d'impôts ; ou encore protéger par des différences de taxe l'industrie coloniale ; — d'un autre côté, on proposait la suppression du Pacte colonial. Déjà, de leur propre initiative, les gouverneurs des colonies sucrières l'avaient suspendu (1). Bref, dès son apparition, l'industrie betteravière paraissait devoir emporter, comme une conséquence directe, la disparition du régime du Pacte colonial.

Or, ce qui était vrai à l'enfance de l'industrie betteravière, lors de la crise de 1838-1842, le fut bien davantage par la suite. Malgré tous les obstacles, la fabrication du sucre de betteraves s'était considérablement développée. Si bien qu'il avait fallu autoriser le sucre brut, venant des colonies, à ne faire que passer dans nos ports, pour de là être expédié à Hambourg, à Londres ou à New-York. Ainsi, on le forçait à payer double frêt, à subir double déperdition de matière, afin d'accomplir un acte, qui n'avait plus qu'une signification pour ainsi dire rituelle et symbolique : toucher la terre française, se conformer ainsi à la lettre des prescriptions du Pacte colonial, puis s'en aller au loin, servir à d'autres raffineurs que les nôtres. Lorsqu'on en fut là, il apparut aux moins clairvoyants que le régime législatif ancien était con-

(1) Consulter sur ces différents points les comptes-rendus du Conseil supérieur des Manufactures, du Commerce et de l'Industrie, de l'année 1838 à l'année 1845.

damné — et la suppression du Pacte colonial ne fut plus désormais qu'une question de jours.

Ainsi, l'apparition du sucre de betterave doit avoir pour conséquence l'abolition du régime du Pacte colonial, surtout si, comme il arrive d'autres causes agissent dans le même sens.

Or, en même temps que la principale des industries coloniales trouvait ainsi sur le marché métropolitain une rivale redoutable, devant laquelle il lui fallait céder, un formidable mouvement économique se produisait, qui faisait lui aussi craquer la vieille législation, devenue trop étroite, trop en désaccord avec les conditions nouvelles de vie. Il n'entre point dans mes intentions d'insister sur ce point. L'objet de la présente étude est trop précis pour pouvoir, à son propos, esquisser l'ensemble du mouvement industriel et commercial, qui caractérise, en France et dans le monde, ce qu'on a appelé le « Capitalisme ». Je rappellerai seulement que dans le cours du XIX^e siècle des industries nouvelles sont nées, qu'elles se sont cherché des débouchés; que d'autre part, les moyens de communication se sont développés : routes et canaux se sont multipliés; les chemins de fer ont fait leur apparition. De sorte que les pays industriels se sont rapprochés, en même temps qu'une certaine division du travail s'établissait entre eux. Dès lors la vieille notion des Etats fermés les uns aux autres,

sans communication commerciale entre eux, n'a plus aucun sens. Délibérément, l'un d'eux, donnant l'exemple, ouvre ses frontières, accueille tous les produits, d'où qu'ils viennent et cesse de protéger ses colonies (1). Et l'exemple donné ainsi par la Grande-Bretagne ébranle profondément tous les autres Etats.

Et voici la conséquence : la marine marchande n'est plus le seul véhicule de notre commerce extérieur. Le mouvement des échanges avec nos colonies, même, d'une façon générale, le mouvement des échanges par voie maritime perd de son importance relative. Il n'est plus qu'une part, chaque jour moindre, du mouvement total des échanges entre la France et l'étranger. Il perd donc de son intérêt, et l'Etat cesse d'avoir un besoin urgent de le protéger. Les intérêts qui ont légitimé dans le passé le Pacte colonial, et qui l'ont maintenu, cessent d'avoir assez de force pour le soutenir encore. Toute l'évolution économique le condamne.

(1) C'est par une série de mesures législatives que l'Angleterre, de 1827 à 1847 d'une part, et de 1847 à 1874 de l'autre, procède à la transformation de son régime commercial. Même, cette opération de longue durée n'est pas due seulement à des causes économiques ; elle se prolonge sous l'action de considérations d'ordre moral. C'est ainsi qu'accueillant presque sans surtaxe les produits venant de colonies « abolitionnistes », l'Angleterre pendant un temps frappe et prohibe ceux que lui envoient des pays esclavagistes. Mais l'histoire de l'apparition et du développement du libre-échange en Angleterre n'entre pas dans notre sujet.

Au surplus, nous l'avons déjà montré, il s'effondre de lui-même, du seul fait que le sucre colonial est pour une part de plus en plus importante exporté à l'état brut, au lieu de rester sur notre marché pour servir à notre raffinerie.

Mais celle-ci est une industrie d'exportation. Le régime des primes l'a faite telle. Or, par là, elle trouve nécessairement place dans les préoccupations nouvelles des hommes d'Etat : au milieu du bouleversement général de nos institutions économiques, elle survit, et s'adapte aux conditions nouvelles de la production et de l'échange.

Or, elle a besoin de matière première. Si le sucre colonial vient à lui manquer, elle n'accepte pas d'être à la merci des fabricants indigènes. Aussi réclame-t-elle le droit d'avoir du sucre étranger sans être tenue d'acquitter des surtaxes considérables. Mais cela ne se peut qu'en donnant le dernier coup au Pacte colonial, car les surtaxes dont on demande l'abolition sont de deux sortes : les unes frappent le sucre étranger comme tel ; les autres frappent le sucre, étranger ou non, en tant qu'il navigue sous *pavillon* étranger. On ne peut donc satisfaire les raffineurs qu'en cessant de protéger les armateurs ; mais les sacrifier, c'est sacrifier toute l'œuvre de Colbert, et c'est pourtant ce que l'évolution économique rend indispensable.

Aussi une évolution législative se déroule-t-elle à

son tour dont le dernier terme sera tout à la fois la conclusion d'une Convention internationale sur les sucres, et la suppression absolue du Pacte colonial.

C'est ainsi que de 1851 à 1860, une série de lois viennent restreindre la surtaxe sur les sucres étrangers. D'autre part, des lois et des décrets-lois diminuent ou même abolissent les « surtaxes de pavillon ». (1)

Puis, les fabricants de sucre indigène obtiennent d'abord d'une tolérance administrative (2), ensuite de

(1) Décret-loi 27 mars 1852, décret 20 déc. 1854, décret 29 déc. 1855; loi du 28 juin 1856; loi du 23 mai 1860, et surtout les décrets de janvier et juin 1861.

(2) *Enquête* de 1872, tome I, p. 62.

M. Leurent. — L'exportation des sucres bruts date d'à peu près 14 ou 15 ans. J'ai, le premier, exporté des sucres bruts, il y a une quinzaine d'années.

M. Georges. — (Président du comité central des fabricants de sucre). Ce fait est parfaitement à la connaissance du comité central. J'ai eu l'honneur d'être membre de ce comité, il y a 12 ans, en même temps que M. Leurent. Il s'est alors agi de savoir si l'on pourrait arriver à l'exportation des bruts dont il n'était pas parlé dans la loi. Il était admis que les bruts ne pouvaient pas sortir mais ce n'était pas un fait officiellement établi. M. Leurent a voulu s'en rendre compte. Il a expédié 100 sacs de sucre (10.000 kilogrammes) en Angleterre. L'envoi a été arrêté à Dun-kerque.

M. Leurent a demandé quel texte de loi empêchait cette expédition. La douane a été embarrassée. M. Leurent a insisté; on en a référé à l'Administration supérieure, et les sucres ont pu être expédiés. *A ce moment-là on considérait comme une énormité d'exporter des sucres bruts.* Aujourd'hui l'exportation de ces sucres dépasse 100 millions de kilogrammes et nous espérons la voir grandir encore.

la loi elle-même (1), le droit d'exporter du sucre BRUT de betteraves, exempt d'*impôts*.

Or, ce qu'a commencé l'évolution économique que nous venons de décrire, ce qu'a continué l'évolution législative qui s'en est ensuivie, s'achève dans les traités de 1860 et dans la convention internationale de 1864. Car ceux-là réduisent presque à zéro, celle-ci supprime complètement la surtaxe sur les sucres bruts étrangers ; l'importation des raffinés étrangers, jusque là prohibée, désormais est permise, et même encouragée. Le sucre doit pouvoir circuler librement à l'intérieur de cette espèce de Zollverein que crée la Convention.

D'autre part, le sucre de betteraves est admis [à sortir, soit à l'état brut (et dans ce cas indemne de droits), soit à l'état de raffiné (et dans ce cas avec drawback). De plus, la convention paraît abolir le régime des primes accordées jusque-là à la raffinerie.

En même temps, le gouvernement français prend et tient l'engagement de réduire ou abolir la protection dont jouissait la marine nationale ; et comme conséquence, il permet aux colonies de vendre désormais à qui elles veulent, et comme elles veulent.

Ainsi, une évolution économique profonde, à la fois propre à l'industrie considérée, et généralement existante pour toutes les industries, a rendu néces-

(1) Lois de 1860 et de 1864, sur les sucres.

saire la substitution d'un régime juridique nouveau, à celui qui était sorti du Pacte colonial. Ce régime juridique s'élabore lentement ; il a pour dernier terme les traités de 1860, les conférences internationales, et la Convention de 1864. En ce sens, il est vrai de dire que la Convention n'est point l'œuvre de quelques hommes, si puissants qu'ils soient ou qu'ils paraissent, mais celle du temps et des faits.

II

LA CONVENTION DE 1864 N'EST PAS UN ACTE LIBRE-ÉCHANGISTE

La Convention de 1864 est-elle, comme on le croit communément, un acte libre-échangiste ? Cela paraît évident. Ne supprime-t-elle pas les frontières et les douanes entre les pays contractants ? N'a-t-elle pas pour but avoué la disparition des primes à la raffinerie, l'égalisation des conditions et de la production et de la concurrence entre les producteurs ?

Pourtant, si évidentes que paraissent d'abord ces remarques, un examen plus attentif et de la Convention, et surtout des conditions dans lesquelles elle fut signée, nous donne à réfléchir.

La Convention, dans ses articles principaux, établit un « rendement » *uniforme* des sucres au raffinage. Ce rendement conventionnel est supposé s'approcher du rendement exact. Pour plus de précision, et pour supprimer toute occasion de fraude et de prime, l'article 2 prévoit que des expériences pratiques de raffinage seront faites « d'un com-

mun accord, à frais communs, sous le contrôle collectif des agents nommés par les quatre Gouvernements contractants ; et dans telle localité qui sera désignée de concert. »

Ces expériences eurent lieu, dans les délais fixés ; et conformément à l'article 3 (1), les rendements furent modifiés en conséquence. Ce sont ces « rendements qui servirent de base à la restitution sur le raffiné des droits perçus sur le sucre brut. En conséquence la convention paraît bien avoir supprimé les primes touchées jusqu'alors par les raffineurs.

Ici, nous devons, pour examiner les choses de plus près, entrer dans quelques considérations techniques.

Nous avons déjà vu que le sucre brut, en passant par l'opération du raffinage, subit une certaine déperdition de matière.

On appelle rendement au raffinage, ou plus simplement rendement, le rapport d'une quantité donnée de sucre brut à la quantité de raffiné qu'on en obtient. Ce rapport est au reste variable, comme bien on pense, suivant l'outillage et la science du

(1) *Article 3.* — Les rendements fixés par l'article 1^{er} seront modifiés d'après les résultats obtenus par les expériences ci-dessus mentionnées qui devront être constatées à l'unanimité par les délégués des quatre gouvernements et terminées au plus tard un an avant l'échange des ratifications de la présente convention.

(Convention internationale, texte officiel. — *in Enq.* 1872, t. II, p. 5 à 10).

raffineur ; il dépend également d'autres conditions.

— D'autre part, on appelle drawback la restitution sur le raffiné des droits perçus sur le brut. Cela donné, on comprend que le drawback ne puisse être fixé qu'en tenant compte du rendement. Si le rendement légal est inférieur au rendement réel, le raffineur touche plus qu'il n'a payé, et le drawback renferme une prime. Or, que fait la Convention de 1864. En premier lieu, classant les sucres en espèces déterminées, elle fixe un rendement légal uniforme pour chaque espèce et prévoyant des expériences pratiques, destinées à renseigner sur le rendement réel, elle a pour effet, semble-t-il, de ramener le rendement légal au rendement réel. En second lieu elle a pour objet d'opérer la restitution des droits sur la base du rendement réel. Enfin, elle impose une corrélation entre les droits à l'importation sur les sucres raffinés et les drawbacks. Si bien, semble-t-il, qu'elle exclut toute protection à la raffinerie : soit qu'elle supprime les primes dissimulées dans les drawbacks, soit qu'elle abolisse les surtaxes à l'importation sur les raffinés étrangers.

C'est là l'apparence. A supposer qu'elle coïncide avec la réalité, cela ne peut s'être produit qu'après les expériences prévues à l'article 2. Jusque-là, la seule chose qui soit certaine, c'est que les rendements établis s'imposent uniformément aux contractants.

Encore, cela même n'est-il pas exact.

Article 5. — « En attendant la mise à exécution des articles 2, 3, et 4, les rendements établis par l'article 1^{er} *ne seront pas obligatoires en Angleterre*, à condition de maintenir la corrélation qui existe aujourd'hui entre le drawback fixé par l'article suivant et l'échelle des droits actuels à l'importation tant sur les sucres bruts que sur les sucres raffinés. »

Voici donc l'Angleterre, en vertu de l'article 5, qui n'est point tenue d'accepter chez elle les rendements conventionnels.

Exception plus grave — *et qui durera autant que la Convention elle-même* — la Belgique est autorisée à conserver un régime spécial (1) qu'on considère comme « équivalent » à celui que la Convention impose aux trois autres pays.

(1) *Article 16* de la convention.

« La prise en charge dans les fabriques de sucre abonnées sera portée immédiatement à mille quatre cent-soixante et quinze grammes par hectolitre de jus et par degré du densimètre à la température de quinze degrés centigrades. Elle sera fixée à mille cinq cents grammes, dès que la production annuelle en Belgique aura atteint 25 millions de kilogrammes.

Le droit à percevoir dans les fabriques de sucre abonnées sera le droit auquel seront soumis les sucres exotiques des n^{os} 10 à 14.

Il est d'ailleurs entendu que les sucres bruts de betterave, importés d'un des pays contractants dans l'autre seront admis à l'exportation après raffinage, à la condition, en ce qui concerne l'importation en France, qu'ils ne dépasseront pas le n^o 16.

Sur la partie de cet article qui vise l'industrie belge, cf. *Conférence* de 1864, séance du 16 septembre : proposition Fisco (délégué de la Belgique.)

Or, si l'on se reporte aux conférences préparatoires de la Convention, on s'aperçoit que les articles 5 et 16 ont une portée considérable. Toute la discussion a roulé sur les points qu'ils visent. C'est parce que la Belgique n'a pas accepté le régime commun que les conférences ont failli aboutir à un échec. Même elles avaient été interrompues. Il fallut des négociations longues, laborieuses, d'Etat à Etat, pour arranger les choses, réunir une nouvelle conférence, et aboutir à la Convention. Mais, l'attitude de la Belgique permit à chacun des autres Etats contractants de dire : « Nous acceptons la suppression des primes, à condition qu'elle fut généralisée. La Belgique conserve une prime à ses raffineurs. Nous demandons à en conserver une pour les nôtres. » De sorte que les rendements conventionnels sont le résultat de concessions réciproques, et que d'une façon évidente, avouée, et voulue, ils renferment non pas une prime, mais une série de primes (1).

De même, l'attitude de l'Angleterre a failli avoir les répercussions les plus graves. D'une part, les rende-

(1) C'est ce que prouve avec évidence un examen même superficiel des conférences de 1864. Car on y voit chaque pays préoccupé de garder le plus d'avantages possible, sous forme de primes, à son industrie propre. Si bien que les rendements adoptés (provisoirement, il est vrai, et sous le bénéfice d'une revision après expériences) ne correspondent point aux rendements réels, mais sont le résultat de transactions, et représentent des moyennes entre propositions différentes et même opposées.

ments légaux en Angleterre renfermaient des primes. D'autre part, la restitution des droits se faisait, dans ce pays, d'une manière singulière et suspecte. Les sucres bruts étaient divisés en plusieurs catégories, acquittant des impôts différents, plus ou moins lourds. Le sucre raffiné touchait à l'exportation un drawback. Mais ce drawback ne variait pas avec les catégories du brut. Il était unique. C'était un drawback « moyen », établi en prenant la moyenne entre les différents drawbacks correspondant aux diverses catégories de sucres bruts. C'est une diminution de ce drawback moyen que réclamèrent et obtinrent les autres Etats. Il était néanmoins admis que ce drawback moyen, même diminué, contenait une prime (1). Enfin l'Angleterre était autorisée provisoirement à maintenir une surtaxe spéciale sur les raffinés importés et là encore, on déclarait qu'il y avait une prime mais que provisoirement on la tolérait.

Or, ces concessions à l'Angleterre ne furent obtenues par elle qu'au prix de concessions aux autres contractants. Et c'est ainsi que les rendements fixés à l'article 1^{er} sont des rendements fictifs, et que, par suite, en ce qui concerne les primes, la Convention

(1) Car il est fixé d'après des propositions *transactionnelles* de la Belgique et de la Hollande.

(Voir in Annexe à la 4^e *conférences*, une note des délégués belges et la discussion ultérieure dans les 5^e et 6^e *conférences*.)

(2) Voir la discussion sur cette question (6^e *conférence*).

les a réduites et régularisées, mais non pas supprimées (1).

Il est vrai que, sauf en ce qui concerne la Belgique, ces atténuations aux principes libre-échangistes ont un caractère provisoire et ne sont même acceptées qu'à cause de cela. Si la convention n'a pas pu le faire, les expériences de Cologne n'ont-elles pas supprimé définitivement les primes, en établissant et en imposant des rendements *exacts* ?

Il n'en est rien. Des raisons d'ordre technique et des raisons d'ordre économique vont nous le faire comprendre.

1° La Convention a classé les sucres. Elle les a répartis en espèces déterminées. Or, à *supposer que*

(1) Voici notamment l'explication que donne un des délégués français, M. Ozenne, de la partie des propositions transactionnelles dont nous avons déjà parlé.

« Il ressort de ceci deux choses : la Belgique, la France et les Pays-Bas, ayant une protection trop élevée pour la raffinerie, *consentiraient à l'abaisser de suite en élevant les rendements*. L'Angleterre conserverait sa législation actuelle, sauf en ce qui concerne le drawback à la sortie, qu'elle réduirait de 12 sh. 10 d. à 12 sh. 4 d. Il y aurait maintien de ce qui a été convenu à Londres, avec engagement de se livrer à des expériences qui doivent permettre de constater le rendement exact des sucres bruts de chaque catégorie et de toutes origines. Et si les prévisions des trois autres puissances contractantes sont justifiées, s'il est reconnu que les rendements anglais constituent une prime en faveur de ses raffineurs, obligation seulement alors pour le Gouvernement anglais d'établir une corrélation exacte entre les rendements et les droits de son tarif. » (*cinquième confér.*)

ce classement corresponde à la réalité, et qu'on ait raison de répartir les sucres comme on l'a fait, même alors les expériences de Cologne ne peuvent renseigner sur le rendement vrai.

En effet, à Cologne, on a pris des sucres de toutes catégories, de toute provenance. Pour chaque catégorie, on a mélangé les sucres bruts de diverses origines (de canne ou de betterave, de Java, des Indes, de la Guadeloupe, etc...), on les a raffinés, et on a constaté le rendement. Mais, dans les opérations du raffinage, on n'a pas affaire à un mélange chimique où les parties composantes sont dans une proportion déterminée et *constante*. Le raffinage est une opération physique, mécanique. Le rendement est donc variable suivant les qualités et les quantités *relatives* des sucres bruts employés. Pour un même numéro, les sucres de betterave ou ceux de canne, et parmi ces derniers les sucres de tel pays ou ceux de tel autre, produiront au raffinage des résultats différents. Bref, les expériences de Cologne ne valaient que pour les sucres qu'on y avait employés, que pour les qualités et les quantités relatives des sucres qu'on y avait employées. Sans doute, les expériences, accomplies sous la surveillance de techniciens et de praticiens, s'étaient produites, autant que possible, dans des conditions analogues à celles qui s'imposaient aux industriels alors. Toutefois, ces conditions variaient d'usine à usine, et même variaient

sans cesse pour chaque usine. *Si bien qu'après comme avant les expériences de Cologne, on n'avait aucune garantie que les rendements conventionnels fussent des rendements vrais, aucune certitude que les drawbacks effectués sur ces bases nouvelles ne renfermassent point de primes.*

2° Etait-il donc impossible d'obtenir des rendements réels et uniformes ? Non, mais à condition de classer les sucres autrement qu'on n'avait fait.

Car d'une part, on avait groupé *arbitrairement*, par catégories, par « classes », différentes espèces de sucres. — Et d'autre part, le criterium adopté pour distinguer les différentes qualités de sucre, était grossièrement empirique et foncièrement inexact.

En ce qui concerne le premier point, nous aurons une idée de l'arbitraire qui régna dans le groupement, si nous cherchons pour quelles raisons il fut ainsi établi. Ce ne sont pas des raisons techniques ; ce sont des raisons économiques.

C'est ainsi que le groupement fut modifié à plusieurs reprises, au cours des conférences.

En particulier, la Hollande réclama que les numéros 16 et 17 fissent partie d'une même classe, parce que cela lui était plus avantageux ainsi. De même que chaque pays, dans la fixation du rendement, cherchait à conserver à ses raffineurs une prime, de même, en groupant d'une certaine ma-

nière les différents numéros, il espérait forcer la conférence à adopter un rendement moyen avantageux pour ses raffineurs. *Bref, les expériences de Cologne ne signifient rien, parce qu'elles indiquent un rendement moyen de sucres 1° qui ont été arbitrairement groupés ; 2° que le raffineur est libre de mélanger dans des proportions telles qu'il obtienne nécessairement un rendement supérieur au rendement conventionnel et qu'il touche une prime (1).*

3° *De plus, le criterium même est defectueux.* Comment, en effet, distingue-t-on les sucres ? On les distingue d'après leur couleur, les plus clairs étant supposés les plus purs ; et comme c'est un criterium très insuffisant, on les compare à des « types », eux-mêmes répartis d'après leur couleur, leur siccité, leur granulation. Chaque type a son numéro distinctif.

Or, c'est là un procédé de classification, dont le moins qu'on puisse dire est qu'il n'offre aucune garantie. Le commerce, à ce moment déjà, ne l'emploie plus qu'avec des correctifs. D'abord des experts, en cas de contestation, sont pris pour ar-

(1) Pour rendre les choses sensibles, prenons un exemple. Soit un raffineur qui mélange 100 kilogrammes de sucre de la première catégorie. Il n'achètera que des sucres n^{os} 17 et 18. Il les mélangera au raffinage. Il est sûr d'obtenir plus de 87 kilogrammes de raffiné. Or, il n'aura payé que les droits correspondant à un rendement de 87 0/0. Il y gagnera donc. Il touchera une prime s'il exporte, ou il vendra sur le marché intérieur du sucre indemne de droits.

bitres. Ensuite, depuis longtemps déjà, on a recours à divers procédés scientifiques, de nature à renseigner plus exactement sur la qualité et la pureté des sucres. Cela est si vrai, que le législateur français, dès 1851, a décidé qu'on emploierait, pour vérifier la pureté des produits, le procédé dit « saccharimétrique ». Mais cette loi a échoué devant la résistance des raffineurs. On ne l'a pas appliquée, et bientôt on l'a même « rapportée ». Elle n'en est pas moins le signe qu'il existe d'autres procédés qu'on pourrait employer pour classer les sucres. A la rigueur, on pourrait suivre l'exemple de la Belgique, qui fut appliqué en France pendant trois ans (de 1861 à 1864), et qui consiste à ne pas distinguer entre les diverses qualités de sucre brut, à imposer aux fabricants un rendement légal, le plus élevé possible, à les taxer d'après ce rendement supposé, et à ne rembourser aux exportateurs de raffiné que sur la base de ce même rendement.

Ce système qui est l'abonnement, peut, il est vrai, comporter une prime. Mais si fabriques et raffineries étaient soumises au contrôle constant de l'administration des contributions indirectes, « à l'exercice », le rendement vrai serait connu, et par conséquent, si on le voulait, la prime serait à jamais supprimée. Or, on n'a pas voulu procéder ainsi.

Pourquoi ? Les conférences nous renseignent aussi sur ce point. La Belgique, seule, s'est tenue à l'abon-

nement. La France, la Hollande qui n'employaient plus le système des types, y sont revenues sur l'invitation de l'Angleterre. Elles en ont donné la raison. L'Angleterre est devenue un puissant marché de sucre. Sur ce marché sont attirés les produits de toutes catégories. Mais la législation anglaise, en établissant plusieurs types, et en attribuant à chacun d'eux un drawback distinct, a permis aux raffineurs d'attirer surtout des sucres de basse qualité, sur lesquels il y a plus à gagner. En effet, 1^o le rendement qui leur est attribué par la loi est inférieur au rendement réel ; 2^o le mélange de ces sucres avec des qualités supérieures produit plus de raffiné que ne le suppose le législateur ; 3^o la répartition des sucres, d'après leur ressemblance avec des types qui ne sont distingués que par leur couleur, laisse la porte ouverte à toutes les fraudes : car il est facile de colorer en brun des sucres relativement purs ; par conséquent, de faire passer près du fisc des sucres riches pour des sucres pauvres, d'en obtenir pourtant du raffineur un bon prix, en se soumettant près de lui au contrôle saccharimétrique, et enfin de retirer de ces sucres bruts une quantité considérable de raffiné. Ainsi le trésor est frustré au profit et des fabricants et des raffineurs. — Aussi l'Angleterre est-elle avant tout le marché où affluent les sucres des basses catégories (1). Or, les

(1) *Conférence de 1863-64. — passim.*

Pays-Bas et la France veulent faire aussi de leur marché national un vaste entrepôt, où les sucres bruts de partout viendraient se faire raffiner, et d'où les raffineurs exporteraient leurs produits vers toutes les parties du monde (1). C'est pourquoi elles ont adopté le système des types, bien qu'elles fussent, ou plutôt parce qu'elles savaient qu'il permet nécessairement au raffineur de toucher des primes.

Dès, lors, on peut dire des rendements rectifiés à la suite des expériences de Cologne ce que nous disions des rendements conventionnels primitifs. Ils sont fictifs; ils n'ont été établis qu'à la suite de concessions réciproques, et pour ménager tous les intérêts en présence. Les drawbacks qu'on a déterminés en les prenant pour base renferment des primes : de ces primes, chaque pays a sa part.

La Convention n'a pas supprimé les primes. Elle les a au contraire consacrées. Mais en même temps, elle les a régularisées et limitées : elle n'a laissé subsister dans chaque pays que celles qui gênaient au minimum les raffineurs des autres pays. Telle est au juste sa portée, et son utilité vraie.

S'il en est ainsi, elle n'est pas, à proprement parler, un acte libre-échangiste.

(1) *Ibidem.*

III

LA CONVENTION DE 1864 EST EN FAVEUR DE LA RAFFINERIE

Tout ce qui précède l'établit surabondamment. La Convention laisse subsister des primes, et ce sont les raffineurs des différents Etats contractants qui les touchent.

Nous voudrions cependant revenir sur quelques points, afin d'établir notre proposition par des développements plus précis.

1° Le système des types est tout en faveur des raffineurs. Or, nous avons vu qu'il était consacré par la Convention. Mais ce qui est spécialement intéressant c'est que, et cela pour que la Convention puisse être signée, la France et la Hollande ont rétabli le système des types qu'elles n'avaient plus.

Cela nous est affirmé à plusieurs reprises, et avec la dernière précision. Or, nous savons à quel mobile obéissait le gouvernement français en modifiant sa législation. Mais il importe de le remarquer,

en agissant ainsi, il le faisait sur l'invitation, je dirais volontiers sur la sommation, des raffineries, et au mépris des intérêts d'un certain nombre de fabricants. C'est ce que démontre la lecture de l'Enquête sur les sucres de 1863. En 1860, le gouvernement, voulant encourager les progrès de la fabrique, avait supprimé le système des types. Ce dernier a, en effet, un inconvénient remarquable : s'il permet aux raffineurs les mélanges les plus fructueux, par contre, il établit un privilège en faveur du sucre de basse qualité. Car, ce dernier, ayant son drawback spécial, est comparativement au moins aussi avantageux à acquérir que du sucre plus pur. Comme d'autre part, il est naturellement meilleur marché, les raffineurs l'achètent de préférence. Cela fait l'affaire des fabricants mal outillés, non des autres, qui peuvent fabriquer de beaux sucres, chers, et même des sucres tels qu'ils n'aient pas besoin d'être raffinés.

Aussi l'abolition du régime des types avait-elle été faite dans l'intérêt des fabricants bien outillés, riches, et désireux de s'affranchir du joug des raffineurs. Ceux-ci réclamèrent, trouvèrent un appui parmi les fabricants de mauvais sucres (les « sucres roux » par opposition aux « sucres blancs »), Alors, une enquête fut faite par le Conseil supérieur du commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie. Le résultat fut que quelque temps avant la signature de la convention, une loi vint rétablir en France le système

des types, et la domination de la raffinerie. Après cela, aucun doute ne peut subsister sur l'avantage que la raffinerie trouvait à cette combinaison

2° Les commissaires ont bien vu que les primes pouvaient aussi bien provenir de l'exagération de la surtaxe, que de celle du drawback.

Aussi, ont-ils tout fait pour établir la libre circulation des raffinés à l'intérieur du Zollverein. Si l'on a accordé et à l'Angleterre, et à la France un délai, pour établir une corrélation entre les drawbacks et les droits à l'importation sur les raffinés, on a spécifié que sitôt les rendements rectifiés en conformité des résultats des expériences pratiques, toute exception disparaîtrait.

Le principe serait appliqué de l'égalisation des droits d'entrée et des taxes intérieures : les sucres raffinés ne seraient plus distingués par leur origine ; d'où qu'ils viennent ils seraient soumis au même droit, à un droit unique. Or, nous verrons que la France ne mit jamais à exécution cette clause de la convention et que cela eut les conséquences les plus graves. Dès maintenant, nous voulions indiquer que cette situation ne se présenta que parce que, au début, la convention fut le résultat d'un véritable marchandage, et qu'elle permit à chaque pays contractant de conserver des avantages spéciaux. Surtout, il fut entendu dès le principe que chaque pays serait maître de sa législation intérieure dans les limites de la

Convention. On ne supprimait pas la protection que les raffineurs pouvaient trouver à l'intérieur ; et par là on les invitait en quelque sorte à rechercher la prolongation de cette protection aussi longtemps que cela leur serait possible.

Bref, la Convention n'est pas un acte libre-échangiste ; elle maintient un certain nombre de primes en faveur des raffineurs.

*
* *

3° Or ainsi s'explique la Convention elle-même. Si elle était un acte libre-échangiste, elle n'eût satisfait personne. Conservant une certaine protection aux raffineurs, elle ménage tous les intérêts :

C'est la France qui a pris l'initiative des négociations en vue d'arriver à une législation internationale. Son intérêt à cela est évident. Nous savons quel bouleversement profond le développement de la fabrique indigène a amené dans nos rapports avec nos colonies. Nous savons qu'en même temps toutes nos industries cherchaient à répandre leurs produits sur les marchés extérieurs.

Or, au même moment, un immense marché s'ouvre — et c'est l'Angleterre. Celle-ci, depuis un certain temps, a ouvert ses frontières aux produits étrangers. — Elle a cessé de protéger les marchandises de

ses colonies. Du coup, le sucre s'est trouvé fortement dégrevé — et la consommation de cette denrée a pris un essor inattendu. Non seulement, l'usage du sucre comme tel s'est répandu, mais encore le bon marché soudain de ce produit lui a ouvert des débouchés inattendus. A côté de l'industrie sucrière, nombre d'industries secondaires se sont créées ou développées, qui font du sucre un usage constant : pâtisserie, chocolaterie, confiserie, fabrication de biscuits, de confitures, etc... L'Angleterre a eu un immense appétit de sucre.

Il faut donc pénétrer sur ce marché qui s'ouvre, et y pénétrer en conquérants. Mais d'autres pays guettent la même proie. Si nous protégeons nos fabricants, nos raffineurs, ailleurs encore, en Belgique, en Hollande surtout, on fait de même. On risque donc de forcer le Trésor à des sacrifices considérables — neutralisés par les sacrifices équivalents que feront les Etats étrangers. De là l'idée de s'entendre avec eux, afin de limiter en commun les sacrifices à consentir, et de placer « les industriels des différents pays dans des conditions identiques de concurrence ». Là est la vraie raison de la participation de la France aux conférences de 1863-64, de la France et des autres pays producteurs et exportateurs de sucre.

Mais à quelle condition y participeront-ils, et pourront-ils s'entendre ? A la condition que tout avantage

supprimé à leurs industriels le sera du même coup aux industriels étrangers, ou au moins que tout avantage supprimé à leurs industriels sera compensé par un avantage nouveau. De là ces marchandages, ces disputes et ces transactions d'où résulte en dernier lieu la Convention. De là le caractère hybride de cette convention, et l'imprécision relative de son texte, de là ses obscurités et ses contradictions.

Mais si les pays producteurs ont intérêt à s'entendre pour lutter à armes égales sur le marché anglais, l'Angleterre, pays de consommation, n'a, semble-t-il, aucun intérêt à participer à la convention. Son intérêt n'est-il pas au contraire de laisser les producteurs étrangers, ses fournisseurs, se faire concurrence sur son propre marché, abaisser ainsi le prix du sucre pour le plus grand profit des consommateurs nationaux, seuls bénéficiaires en définitive des primes, que les autres Etats s'épuisent à fournir. Oui, c'était là son intérêt, à ne l'envisager que comme un pays de consommation.

Seulement, elle est aussi un pays de production. Comme telle, elle a à tenir compte d'un autre intérêt encore ; celui de ses raffineurs, qu'elle n'entend pas laisser écraser par la concurrence étrangère.

On a vite fait de dire que l'Angleterre, à partir de la seconde moitié du xix^e siècle, fut un pays libre-

échangiste. Sans doute, elle cessa de protéger les intérêts de ses colonies : elle leur retira le monopole dont elles avaient joui jusque-là sur son marché. Elle ne le fit du reste pas, sans prendre garde à leur situation commerciale, et on pourrait la voir, par la suite, rompre avec sa politique traditionnelle, chaque fois que l'industrie de ses colonies en pâtit. Mais surtout, elle n'accepta jamais de laisser périliter son industrie métropolitaine, en particulier sa raffinerie. Lorsque grâce surtout à des dégrèvements progressifs, sa consommation en sucre augmente par bonds prodigieux, lorsqu'elle devient le plus grand marché de sucre du monde, elle entend que ses raffineurs puissent profiter de l'afflux de matières premières qu'elle a ainsi provoqué. Dès lors elle a tout à la fois intérêt à ce que les primes données aux raffineurs étrangers par les autres Etats continuent d'exister, et à ce que pourtant elles n'augmentent pas dans des proportions exorbitantes, à ce que les industriels étrangers se fassent concurrence, et cependant, à ce qu'ils s'entendent pour limiter cette concurrence. Ainsi elle satisfera en même temps les consommateurs et la raffinerie. C'est pourquoi elle participe aux Conférences : c'est pourquoi elle accepte la Convention. Plus que tous autres, les commissaires britanniques ont contribué à donner à l'entente internationale ce caractère que nous avons tâché de mettre en lumière, qu'elle est un effort pour

limiter les primes sans les supprimer, pour les consacrer en les régularisant, pour équilibrer des intérêts divers à l'aide de concessions réciproques. Pour leur compte, ils obtiennent ou conservent d'importants avantages que nous avons déjà signalés. L'Angleterre diminue, mais conserve le droit à l'importation des raffinés ; elle obtient, même après les expériences de Cologne, un rendement avantageux pour les sucres de qualité inférieure, de telle sorte que le drawback sur ces sucres, matière première préférée de ses raffineurs, contienne évidemment une prime.

Par contre, elle obtient une diminution générale des primes touchées jusque-là par les raffineurs des autres pays contractants. Bref, la convention est combinée de telle façon que, du point de vue anglais, elle permette aux consommateurs de tirer profit de l'afflux des sucres étrangers, et qu'elle protège toutefois les raffineurs anglais contre la concurrence des autres pays.

C'est donc une erreur grave que de croire que la convention est dirigée contre la raffinerie, et qu'elle a pour but de supprimer les primes. Ce qui est vrai, c'est qu'élevant les rendements, elle diminue les avantages existants ; les fixant une fois pour toutes, après délibération, elle régularise le système des primes, mais elle équilibre les avantages qu'en retirent chacun des pays contractants. *Bref, elle con-*

solide l'état de fait qui existait en 1864, et elle en prolonge les conséquences.

Tel étant le caractère de la Convention, nous allons en étudier la portée, et pour cela analyser le fonctionnement du régime industriel et commercial, qui en résulte.

LIVRE II

Fonctionnement du Régime conventionnel

I. — *La production, grâce à lui est organisée.*

Le premier effet de la Convention, il fallait s'y attendre, fut de développer les exportations de sucre raffiné, dans tous les pays contractants (1). Celles de

(1) *Exportation comparée des sucres raffinés de 1860 à 1871 (en kilog.)*

Années	France (comm., spéc.)	Pays-Bas	Angleterre	Belgique
	Sucres raffinés	Sucres raffinés et candis et sucres en pains	Sucres raffinés et candis	Sucres raffinés
1860.	50 200 000	58 900 000	5 800 000	700 000
1861.	51 200 000	64 000 000	9 000 000	850 000
1862.	77 900 000	63 800 000	12 000 000	4 000 000
1863.	100 700 000	63 700 000	15 500 000	21 000 000
1864.	88 600 000	68 300 000	8 400 000	22 500 000
1865.	112200000	75 000 000	10 700 000	24 600 000
1866.	90 100 000	84 200 000	11 900 000	30 000 000
1867.	87 300 000	79 000 000	9 300 000	30 700 000
1868.	82 100 000	85 600 000	14 500 000	34 400 000
1869.	97 600 000	92 600 000	17 600 000	41 900 000
1870.	96 300 000	92 800 000	—	60 340 000
1871.	79 800 000	—	—	—

Enq. 1872, tome II. — Documents officiels :

France, p. 118 et 119.

Angleterre, p. 126 et 127.

Belgique, 150 et 151.

Pays-Bas, 142 à 148.

C'est avec les renseignements puisés aux *loc. cit.*, que ce tableau est composé.

la France passent de 88 millions à cent douze millions de kilogrammes ; celles des Pays-Bas de 68 à 75 millions, celles du Royaume-Uni de 8 à 10 millions, celles de la Belgique de 22 à 24 millions. Il n'y a pas là un effet momentané, mais un phénomène qui se prolonge pendant toute la durée du Régime conventionnel. Même les pays, comme la France, qui ne se maintiennent pas au niveau de 1865, ont cependant accru notablement leur exportation moyenne par rapport à la période pré-conventionnelle.

Mais il faut noter que ce mouvement a commencé dès avant la Convention, ce qui n'a rien d'étonnant, puisque, comme nous le savons, la Convention ne fait que parachever une évolution législative, qui elle-même n'est que l'effet d'un processus économique antécédent.

Qu'est-il advenu du grand projet des hommes d'Etat hollandais et français ? Ont-ils réussi à faire de leurs pays de grands marchés où affluent les sucres bruts, et d'où s'exportent dans toutes les directions d'énormes quantités de raffinés ? Déjà, à ne considérer que le mouvement des raffinés qui sortent, il ne paraît pas qu'il soit tel qu'on l'avait voulu. L'augmentation de l'exportation, pour certaine qu'elle soit, n'a pas pris une importance décisive : elle se tient dans des limites relativement étroites pour la Hollande, très étroites pour la France. Chose curieuse : ce sont les Belges pour qui elle s'accroît le plus no-

tablement; or, il n'entraît point dans leurs intentions avouées de faire de leur pays un vaste entrepôt. — Il est vrai que, si l'on en juge par ce qui se passe en Angleterre, l'accroissement des exportations n'est pas un signe de l'importance du marché.

Plus décisifs seraient un accroissement des importations, et de la consommation intérieure (1). Or, un tel phénomène se manifeste sans doute à un cer-

(1) *Importation des sucres bruts (en kilog.)
en France, en Belgique et dans les Pays-Bas.*

Années	France (commerce général)	Pays-Bas	Belgique
	Total obtenu en additionnant les importations coloniales et étrangères de sucre brut et de poudres blanches	Sucres bruts et terrés	Sucres originaires de Belgique
1860	161 900 000	97 370 000	19 000 000
1861	198 400 000	114 980 000	28 800 000
1862	213 200 000	105 000 000	20 800 000
1863	237 400 000	120 000 000	26 400 000
1864	213 100 000	117 000 000	22 900 000
1865	218 600 000	132 000 000	27 800 000
1866	181 000 000	132 000 000	23 500 000
1867	176 150 000	125 000 000	24 112 000
1868	189 300 000	147 000 000	25 300 000
1869	199 500 000	143 000 000	25 000 000
1870	187 100 000	157 500 000	48 800 000

Nous ne traçons pas le tableau de l'accroissement de la consommation. Il est impossible en effet d'extraire des statistiques officielles des nombres exacts et comparables.

tain degré, dans les pays sus-visés ; ils restent pourtant, à ce double point de vue, fort loin de l'Angleterre. Et si nous cherchons la raison de ce fait pour la France, chez qui il est particulièrement marqué, si nous cherchons pourquoi un même régime conventionnel, une même politique a amené des résultats différents en France et en Angleterre, nous apercevons rapidement que l'identité du régime conventionnel ne doit pas nous faire perdre de vue la diversité des régimes intérieurs : la France augmente l'impôt sur le sucre, tandis que l'Angleterre le diminue. De là le ralentissement *relatif* de la consommation chez celle-là, son prodigieux accroissement relatif et absolu chez celle-ci. Quant à la restriction très sensible de l'accélération du mouvement d'importation en France, il s'explique, comme nous verrons, par un phénomène remarquable. Quoi qu'il en soit, un fait est certain : *l'Angleterre devient de plus en plus un pays de consommation* ; chez elle, l'intérêt du consommateur prédomine, l'impôt sur le sucre diminue, la consommation s'accroît dans des proportions colossales. Au contraire, les autres pays, encore qu'ils accroissent ou maintiennent l'accélération de leur consommation intérieure, ne parviennent point à absorber sur leur marché leur production, et sont tenus d'exporter une quantité considérable de leurs produits.

Or, ces produits, de plus en plus, prennent la route

de l'Angleterre de préférence à toute autre. (1) Même pour notre pays en particulier ce mouvement s'accélère d'une façon remarquable, comme le prouve le tableau ci-dessous, où l'on a noté le rapport de la quantité de raffinés dirigés de France vers l'Angleterre, à l'exportation totale des raffinés fran-

(1) *Mouvement des exportations du raffiné vers le marché anglais (en kg.)*

Années	France (commerce spéc.)	Pays-Bas	Belgique
	Sucres raffinés	Sucres raffinés et candis et sucres en pains	Sucres raffinés
1860	Pas d'indic. spéc.	16 200 000	667 000
1861	Id.	16 800 000	548 000
1862	6 400 000	20 500 000	3 400 000
1863	8 700 000	15 400 000	4 000 000
1864	13 400 000	37 400 000	5 250 000
1865	14 100 000	37 500 000	9 685 000
1866	9 500 000	34 100 000	8 070 000
1867	18 000 000	37 700 000	13 920 000
1868	17 600 000	32 200 000	7 390 000
1869	24 700 000	37 200 000	4 511 000
1870	29 400 000	42 400 000	24 865 000

Tableau fait à l'aide des tableaux contenus dans *l'Enquête* de 1872.

çais(1) : De sorte que tandis que l'Angleterre apparaît de plus en plus comme le marché des sucres du monde entier, les autres pays, et notamment ceux des autres pays qui sont liés à elle par la Convention, apparaissent comme des producteurs, des exportateurs, *les fournisseurs du marché anglais*. Ils développent leur industrie en fonction de ce marché. Le régime conventionnel a ainsi créé ou, tout au moins développé une certaine division du travail entre les pays consommateurs et les pays producteurs ; le Zollverein sucrier s'est, économiquement parlant, *organisé*. Un marché commun existe désormais, autour duquel gravitent différentes catégories de producteurs.

(1) Tableau indiquant la part proportionnelle des exportations vers l'Angleterre du sucre raffiné français

Années	Part proportionnelle	Années	Part proportionnelle
1862.	$\frac{6,4}{77,9} = \frac{1}{12,1}$	1868.	$\frac{17,6}{82,1} = \frac{1}{4,6}$
1863.	$\frac{8,7}{100,7} = \frac{1}{11,5}$	1869.	$\frac{24,7}{97,6} = \frac{1}{3,9}$
1864.	$\frac{13,4}{88,6} = \frac{1}{6}$	1870.	$\frac{29,4}{96,3} = \frac{1}{3,6}$
1865.	$\frac{14,1}{112,2} = \frac{1}{7,9}$	1871.	$\frac{23,2}{79,3} = \frac{1}{3,4}$
1866.	$\frac{9,5}{90,1} = \frac{1}{9}$	1872 (1 ^{er} trimestre).	$\frac{11,4}{32,3} = \frac{1}{2,8}$
1867.	$\frac{18}{87,3} = \frac{1}{4,8}$		

Tableau fait à l'aide de l'Enq., 1872, et des tableaux décennaux du Commerce français.

Or, sur ce marché, les producteurs des pays contractants sont privilégiés par rapport aux producteurs des pays restés en dehors de la Convention. Ils le sont en fait ; ils le sont d'autre part en puissance : car une clause de la convention prévoit le cas où le Zollverein aurait à se protéger contre les sucres primés des pays non contractants (1). Nous avons d'ailleurs le témoignage de leur tranquillité vis-à-vis d'une telle concurrence. Car en 1868, une conférence a lieu, où sont invités les délégués du Zollverein allemand, « afin, dit le président, de fournir des explications sur leur régime légal, et de voir si les pays qu'ils représentent n'auraient pas intérêt à être admis aux avantages de la Convention ». Les délégués allemands vinrent, parlèrent, manifestèrent la volonté de leurs commettants de se tenir à l'écart de « l'Union sucrière ». Cette communication paraît avoir été accueillie avec indifférence (2). Il en eut été autre-

(1) Convention de 1865.

Article 19.

Les Hautes-Parties contractantes se réservent de se concerter sur les moyens d'obtenir l'adhésion des Gouvernements des autres Pays aux dispositions de la présente Convention.

Dans le cas où des primes seraient accordées dans les dits pays à l'exportation des sucres raffinés, les Hautes Parties contractantes pourront s'entendre sur les surtaxes à établir à l'importation des sucres raffinés.

(2) Il n'en sera plus de même, comme nous verrons, à l'expiration de la Convention, en 1876. La non-adhésion de l'Allemagne et de l'Autriche à la Convention aura les conséquences les plus

ment, si la concurrence des sucres allemands avait paru redoutable.

Mais si les producteurs des pays contractants se sentent ainsi suffisamment protégés contre la concurrence extérieure, ne se gênent-ils pas les uns les autres, sur le marché commun. Cela paraît d'autant plus vraisemblable qu'ils ont été placés, dit-on, grâce à la Convention, « dans des conditions de concurrence aussi égales que possible (1). »

Mais tel n'a pas été le but de la Convention, et tel n'en fut pas l'effet. Nous l'avons établi : en uniformisant les rendements, elle laissait subsister les primes. Chaque pays, ayant sa production propre, utilisait telle catégorie, et profitait de tel rendement déterminé ; de sorte que les primes se trouvaient réparties entre les divers pays. Or, ce résultat avait été prévu, et d'avance les sacrifices consentis par chaque pays et les avantages accordés à chacun avaient été ren-

graves. Le fait que nous notons ici n'en est donc que plus significatif.

(1) « ... Il est nécessaire de rappeler ici que la France, l'Angleterre, la Belgique et la Hollande sont liées par une convention conclue le 8 novembre 1864, laquelle place les quatre pays contractants *dans des conditions d'égalité aussi parfaite que possible* pour l'exportation des sucres après raffinage. »

Rapport au Ministre de l'Agriculture et du Commerce, par Ozenne, in Enq. 1872, I, 11.

Cf. *Paroles du Président de la Conférence de Londres (1872) dans son discours d'ouverture et Rapport Chesnelong*, in Enq., 1875, p. 38 et sq.

dus « équivalents ». De sorte que 1° les industriels d'un pays adhérent à la convention ne faisant point de concurrence aux industriels des autres pays adhérents. 2° Ils jouissaient d'avantages considérables, normaux, prévus par la Convention, et rendus, par avance, équivalents.

De sorte que l'effet de la Convention a été, non pas d'égaliser les conditions de la production, par tout le territoire du Zollverein sucrier qu'elle forme, et de jeter les industriels, fabricants et raffineurs, les uns contre les autres, mais de répartir entre eux le marché, de les diviser en catégories distinctes, et de faire à chacune de ces catégories sa part sur le marché commun.

Par exemple, la Hollande n'importe guère que des sucres de cannes, très beaux, très riches. Elle s'est réservée le monopole des achats et des ventes des produits de ses colonies. Ses raffineurs sont habiles, et les produits très achevés qu'elle exporte sont uniques en leur genre ; ni sur le marché anglais ni nulle part dans le monde ils ne rencontrent à proprement parler de concurrence. La Belgique exporte du sucre de betterave. La France reçoit des sucres bruts appartenant aux catégories moyennes (9/13 surtout) dont sa législation intérieure favorise la production. Ses raffineurs prennent de plus en plus l'habitude de mélanger des sucres bruts coloniaux et des sucres de betteraves.

Ils les raffinent à la perfection, et livrent sur le marché anglais les plus beaux sucres qui soient, d'espèces au reste fort différentes et des sucres de cannes hollandais, et des sucres de betterave belges. Quant aux raffineurs anglais, depuis longtemps ils ont trouvé moyen d'écouler une quantité considérable de sucres imparfaitement raffinés, et de se défaire à des prix avantageux des résidus de leur fabrication. Bref, sur le marché commun, il n'y a pas concurrence entre les producteurs, car chaque catégorie de ces derniers a son rayon d'action où elle règne seule.

C'est là un fait extraordinaire, et qui, au premier abord nous étonne. Mais c'est qu'aujourd'hui, dans l'industrie sucrière la matière première s'est uniformisée, la raffinerie travaille partout de la même façon et sur les mêmes produits. De plus, les procédés de classification sont les mêmes pour tous les sucres, pour tous les pays. Les sucres ne se distinguent plus, bruts que par leur richesse, raffinés que par leur pureté. Mais c'est là un fait nouveau. Autrefois, au temps où le sucre de canne dominait sur le marché, au temps du régime des types, il y avait autant de prix différents que d'espèces, autant d'espèces que de lieux de production : le sucre des Antilles n'avait pas la même cote sur le marché que le sucre des Indes, le sucre de canne que le sucre de betterave. Chaque espèce comportait à son tour une

classification différente, une échelle spéciale des types. Et les produits considérés comme essentiellement différents avaient chacun leurs acheteurs particuliers. Ainsi, tant comme une conséquence du régime des types que comme une suite nécessaire de la diversité des procédés d'épuration, les sucres d'origine différente ne se faisaient pas concurrence. Il n'y avait donc pas au sein du Zollverein sucrier qu'une division du travail entre producteurs et consommateurs, mais une autre plus profonde existait entre les différents producteurs des différents pays.

Ainsi régime conventionnel, cela ne veut pas dire régularisation de la concurrence entre producteurs de sucre sur le marché anglais, mais tout au contraire suppression de la concurrence, harmonie des intérêts par suite d'une double division du travail, et par conséquent *organisation* de la production.

*
* *

II. — *Les premières Conférences. — Leur caractère.*

Si cela est vrai, il n'y avait qu'à laisser jouer la Convention, sans chercher à la modifier en quoi que ce soit. Comment alors expliquer qu'à maintes reprises, durant qu'on l'appliquait, des conférences durent être convoquées auxquelles se firent fidèlement représenter les pays contractants ? N'est-ce pas

le signe que des difficultés imprévues se produisirent auxquelles il fallut parer.

Sans doute, il en fut bien ainsi. Toutefois remarquons que la première en date des conférences postérieures à la Convention n'eut lieu qu'en 1868 (1) ; et que par conséquent, même après qu'on eut appliqué les expériences de Cologne, aucune difficulté n'apparut d'abord. De plus, il faut noter que les premières conférences furent calmes, et se déroulèrent sans incident, sans conflit. Leur objet était uniquement d'assurer l'observation plus stricte des prescriptions conventionnelles ; et c'est la preuve que la Convention satisfaisait tout le monde, à condition qu'on l'appliquât.

C'est ainsi que le principal objet dès débats fut de rappeler la France au respect de ses engagements. Il avait été, en effet, convenu, dès 1864, que sitôt les rendements rectifiés à la suite des expériences qu'on devait faire, la France mettrait en accord avec ces rendements les droits d'entrée qu'elle imposait aux raffinés étrangers. Mais elle maintint, même après les expériences de Cologne, la surtaxe à l'importation qu'elle possédait. Ainsi, elle protégeait ses raffineurs contre la concurrence étrangère au delà de ce qui était permis par la Convention. C'est cette injustice qu'on lui demandait de faire cesser. Or,

(1) La Conférence se réunit à la Haye le 17 août.

notons ici qu'on se contenta d'une promesse formelle qu'elle la ferait bientôt cesser, et qu'une corrélation parfaite serait établie entre le taux des rendements et les droits à l'importation.

Mais, pour ce faire, un délai lui était accordé, sous la condition d'un abaissement immédiat de la surtaxe qui frappait les raffinés des pays co-contractants (1); et à plusieurs reprises le délai fut prorogé (2).

(1) *Conférences de la Haye.*

Protocole de clôture.

Les Commissaires soussignés se sont en vertu des ordres de leurs Gouvernements respectifs, réunis à la Haye pour rechercher les moyens de pourvoir aux difficultés qu'a fait naître l'application du deuxième alinéa de l'article 13 de la Convention du 8 novembre 1864, par suite de l'accroissement des écarts entre chaque classe, constatés dans le rendement des sucres au raffinage par les expériences de Cologne.

Attendu l'impossibilité d'établir pour la France un rapport absolument exact entre les bases de l'impôt et le droit applicable aux sucres raffinés, tant qu'il n'existera pas dans ce pays une corrélation précise entre les droits à percevoir sur les sucres bruts et les rendements fixés à la suite des expériences de Cologne, les Commissaires soussignés sont unanimement convenus de proposer, à titre provisoire, la disposition suivante :

Jusqu'au 31 décembre 1869, le droit à l'importation en France des sucres raffinés provenant des pays contractants, sera de 48 fr. 85, somme en rapport avec le droit moyen des sucres bruts et un rendement de 88 0/0.

Fait à la Haye, le 21 août 1868.

(2) *Déclaration* consacrant l'arrangement provisoire conclu à la Haye, le 5 octobre 1869 (après de nouvelles Conférences).

... Article 1.

Le délai accordé au Gouvernement français par la déclaration

Ainsi, un privilège spécial était maintenu aux raffineurs de notre pays. Nulle indignation d'abord, à propos de cette faveur. Elle est accordée à peu près sans débat, en tous cas sans opposition. Or, il est bien évident que si les raffineurs français eussent été des concurrents dangereux pour les producteurs des autres pays, les choses ne se seraient point passées ainsi. Nous verrons bientôt que plus tard les protestations les plus véhémentes seront soulevées contre les privilèges de la raffinerie française, mais c'est qu'alors la situation aura changé, et que de l'état de paix et même de solidarité où ils se trouvaient, les producteurs des différents pays contractants auront passé à l'état de concurrence et de guerre. En tous cas, jusqu'en 1871, il n'en est pas ainsi : dans sa première période, le régime conventionnel satisfait tous les intérêts en présence, et partage le marché entre tous les producteurs.

C'est pourquoi les raffineurs français continuent à

du 4 novembre 1868, pour établir une corrélation exacte etc... est prolongé jusqu'au 30 juin 1871.

Un projet de loi dit « de corrélation » fut présenté à l'Assemblée Nationale le 17 septembre 1871. Il ne fut pas voté malgré les réclamations incessantes des co-contractants. Ce ne fut qu'en 1876 que les autres puissances eurent satisfaction, mais alors la Convention ne fut pas renouvelée, et le système adopté par la France fut en conséquence modifié. En fait, pendant toute la durée de la Convention, les raffineurs français jouirent d'une mesure de protection qui était prise au mépris des prescriptions conventionnelles.

jouir d'un privilège tel que celui que nous avons indiqué. C'est pourquoi, les raffineurs anglais voient abaisser à leur profit, à la suite d'expériences vraiment tout à fait bien combinées pour leur donner satisfaction (1), le taux des rendements des catégories dont ils se servent presque exclusivement. C'est pourquoi, enfin, les premières conférences se déroulent dans le calme, et manifestent, par la tranquillité des débats, l'heureuse harmonie que la Convention a établie entre tous les intérêts.

Mais aux conférences de 1872, le ton change. Pour la première fois des plaintes s'élèvent et contre la façon dont la Convention est exécutée, et contre la manière même dont elle fut faite (2).

(1) L'Angleterre ayant fait observer que les sucres qu'on utilisait pour les expériences étaient plus riches que ceux dont ses raffineurs se servaient, on employa à dessein des sucres extrêmement pauvres. De sorte que le résultat fut satisfaisant pour les raffineurs anglais, qui n'employaient guère que des sucres des basses catégories : le rendement légal des classes inférieures fut abaissé considérablement par rapport à celui qu'avait fixé la Convention. Or, ce dernier, de l'aveu de tous, en 1863-64, renfermait déjà une prime.

Cf. *Enq.*, 1872 et 1875, *passim*.

(2) « Les raffineurs anglais ont fait de très vives réclamations à cet égard, alléguant que, quoique le principe du présent système soit juste, son exécution n'est pas toujours exacte ; enfin ils prétendent que l'échelle des drawbacks permet qu'une prime soit gagnée dans les pays étrangers sur le raffinage des sucres, et que le but de la Convention, par laquelle on a voulu faire disparaître les primes, n'a pas été atteint. » *Conférence de 1872. Première Conférence, Enq.*, 1872, t. II, p. 47. Discours d'ouverture de Sir Louis Mallet, délégué de l'Angleterre.

Un état d'esprit tout nouveau se manifeste, qui est dû à une situation nouvelle et qui va entraîner des conséquences inattendues.

III. — *La Conférence de 1872. — Premières difficultés :
les primes et leur action.*

Jusqu'alors, les conférences n'avaient été réunies, en apparence du moins et en tenant compte des déclarations officielles, que dans un intérêt fiscal, un intérêt d'Etat.

Pour la première fois, le gouvernement qui a pris l'initiative de réunir la Conférence, n'hésite pas à invoquer l'intérêt des industriels de son pays, à avouer qu'il n'a agi que sur leur demande et pour leur donner satisfaction (1). Pour leur donner satisfaction, ce que demande le Gouvernement anglais, c'est un nouvel examen de la Convention de 1864 (2), afin d'aboutir à la remanier considérablement. Il ne s'agit pas de l'améliorer, de la rectifier dans le détail : il s'agit de substituer au principe sur lequel

(1) *Deuxième Conférence.* — Séance du 3 août 1872. « Sir Louis Mallet donne lecture d'un mémoire qu'il a préparé relativement aux griefs de MM les Raffineurs anglais. » *Ibid.*, p. 53.

(2) *Première Conférence.* — Sir Louis Mallet.

Le Gouvernement de Sa M. B. a voulu réunir cette Conférence pour considérer de nouveau la Convention de 1864, en vertu de laquelle la Grande-Bretagne, la France, la Belgique et les Pays-Bas, avaient adopté un système uniforme pour le règlement des drawbacks sur les sucres raffinés. (*Ibid.*).

reposait la Convention un principe nouveau : « à savoir, celui du *raffinage en entrepôt* » (1).

Que faut-il entendre par là ? Ceci, que le sucre ne paiera l'impôt qu'au moment où en fait, il entrera dans la consommation intérieure. Jusque-là, à aucun moment il n'est passible de droits. On le fabrique, il entre dans la raffinerie, on l'exporte : rien à payer. Au contraire, il sort de la raffinerie pour être vendu sur le marché national ; à ce moment il acquitte l'impôt. Brut, il est vendu sans passer par l'intermédiaire de la raffinerie : dans ce cas, il ne paie une part de l'impôt, proportionnelle à sa richesse, que s'il est vendu à l'intérieur des frontières nationales. Bref, la raffinerie est comme un entrepôt *surveillé par les agents du fisc* ; ce qui y entre est momentanément indemne de droits ; ce qui en sort paie, mais seulement s'il va à la consommation intérieure. Tel est le *raffinage en entrepôt* qui implique l'*exercice* des raffineries. On voit que si l'exercice est sérieux, toute prime est supprimée, en même temps que toutes les difficultés inhérentes au calcul et du drawback et du rendement. Car, par le raffinage en entrepôt le drawback est rendu inutile, et par l'exercice la prime est radicalement supprimée. Le sucre entre en raffinerie sans payer d'impôt. Lorsqu'il en sort, ou il va à la consommation intérieure, et dans ce cas il acquitte les droits, ou il est exporté, et dans ce cas, il reste

(1) *Ibid.*, p. 54.

indemne d'impôts, il ne doit rien à l'Etat, qui ne doit rien au raffineur. Plus de drawback, plus de prime, Tout sucre qui entre, effectivement, dans la consommation intérieure paie proportionnellement à sa richesse, et celui-là seul acquitte l'impôt.

Mais c'est là une nouveauté. La proposition britannique énonce donc une nouveauté. Non pas seulement, comme on voudrait encore le faire croire, une nouveauté dans le mécanisme du régime conventionnel, mais un bouleversement complet de ce régime lui-même. Car ce dernier, quoi qu'on en ait dit, n'avait pas pour but la suppression des primes, il reposait, au contraire, sur leur conservation et leur consolidation.

Pourquoi les raffineurs anglais, pourquoi le gouvernement de la Grande-Bretagne en sont-ils arrivés à concevoir comme nécessaire cette mesure extrême.

C'est que l'harmonie primitive n'existe plus sur le marché. Et cela nous est révélé par les plaintes mêmes des intéressés. Ceux-ci ont éprouvé le besoin de se réunir. Il y a eu à Bruxelles un congrès sucrier où les représentants des syndicats de fabricants et de raffineurs des pays adhérents à la Convention de 1864 ont discuté ensemble. Là une alliance s'est conclue entre les fabricants français et les raffineurs anglais. Les plaintes les plus vives ont été élevées contre le privilège des raffineurs français, les primes dont ils jouissent ont été dénoncées. Puis une pression a été

exercée sur les gouvernants. Et le résultat en a été, d'une part, une enquête de la Chambre des Communes, et la convocation par les soins du gouvernement anglais d'une nouvelle conférence internationale, d'autre part, l'ouverture d'une enquête en France, confiée au Conseil supérieur du Commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie. Et la question à l'ordre du jour des enquêtes, à l'ordre du jour de la conférence internationale de Londres, c'est de savoir si le raffinage en entrepôt et l'exercice des raffineries sont possibles, utiles, nécessaires.

Ils sont nécessaires, dit-on, car la Convention de 1864 n'a pas en fait supprimé les primes. Elle ne les a pas non plus égalisées. Par la façon dont le régime conventionnel fonctionne, il favorise les raffineurs français dont la concurrence devient redoutable.

Quels sont donc leurs privilèges. Ils touchent, disent leurs adversaires, des primes considérables, les unes qui sont permises par la Convention, mais qui sont exagérées ; les autres, qui sont illicites, en ce que la Convention où se garde de les permettre ou même les proscrire, mais qui toutefois n'existent que par le jeu même du régime conventionnel. Ce régime est donc mal organisé, la Convention est mauvaise, et il faut la modifier radicalement.

Nous allons d'abord voir quelles sont, en effet, ces primes que touchent les raffineurs français. Nous examinerons ensuite dans quelle mesure elles leur

permettent de concurrencer victorieusement leurs adversaires. Et alors il sera établi que quelque chose de nouveau s'est produit sur le marché international, puisque jusqu'alors la concurrence n'y existait point. Nous chercherons alors comment ce phénomène nouveau est possible.

Et d'abord que sont les primes des raffineurs français.

En premier lieu, il y a celles que permet la Convention de 1864. Elles proviennent, comme nous savons déjà, de mélanges habilement faits, ou encore de l'emploi exclusif de sucres de nuances voisines de la limite supérieure des classes fixées par la Convention. Elles peuvent aussi provenir de l'amélioration de l'outillage et du perfectionnement des procédés techniques. Car alors le rendement obtenu est naturellement et légitimement supérieur au rendement légal ;

En second lieu, il est des primes que la Convention avait tolérées, dans l'espoir qu'elles disparaîtraient sitôt après les expériences pratiques qu'on devait faire — et qui ont toutefois été conservées après ces expériences. Nous faisons ici allusion à la permission qui avait été donnée à la France, en attendant le résultat des expériences de Cologne, de ne pas mettre en corrélation les drawbacks et les droits à l'importation des raffinés. Ainsi, la raffinerie française se trouvait protégée par des droits d'entrée contre la concurrence même des pays contractants. Donc, elle

pouvait vendre plus cher ses produits sur le marché français, et par compensation faire des sacrifices lorsqu'elle exportait : dans cette mesure, la surtaxe à l'entrée jouait comme une prime à l'exportation. Or, cette prime, permise avant les expériences de Cologne devenait illicite après. Nous avons dit que la France avait obtenu cependant d'en conserver une partie — pour un temps très court il est vrai, mais qui, par suite des circonstances, avait été à plusieurs reprises prolongé. Les concurrents des raffineurs français demandaient instamment que prit fin le privilège dont jouissaient ceux-ci, et le gouvernement de la République dut se déclarer prêt à prendre les mesures nécessaires à cet effet.

En outre de ces primes, suite directe ou indirecte de la Convention, prévues dès le début, il faut en noter toute une catégorie, qui ne peuvent exister et se développer qu'à cause de la Convention, encore qu'elles n'en découlent pas directement. Nous savons, en effet, qu'une des caractéristiques de celle-ci est qu'uniformisant les drawbacks, elle laisse chacun des pays contractants maître d'établir comme il l'entend le droit intérieur sur le sucre. La restitution de ces droits se fait sur une base unique, mais les droits eux-mêmes peuvent être établis aussi divers que possible. Or, tandis que l'Angleterre, d'un mouvement continu, abaisse l'impôt sur les sucres, la Hollande le maintient considérable, et la France l'élève. De là

résulte que, à supposer des primes égales, ou équivalentes, obtenues par des procédés normaux et licites, elles se trouvent inégalement multipliées pour chacun des pays exportateurs. A cela, un remède, un seul : la raffinerie en entrepôt, afin que partout elle soit soumise à un régime uniforme, que ne viennent point troubler les différences entre les législations intérieures : permis aux pays contractants d'imposer différemment le produit, une fois qu'il entre dans la consommation ; encore ne faut-il pas qu'il arrive sur le marché international, dans des conditions de protection inégales, qui faussent la concurrence et détruisent l'équilibre laborieusement échafaudé.

Du reste, la liberté pour chaque pays d'avoir sa législation intérieure propre, indépendante des prescriptions de la Convention, entraîne des conséquences plus remarquables encore que cette multiplication inégale des primes dont nous venons de parler : la discordance entre la loi qui règle l'impôt de consommation, et la Convention qui règle les drawbacks à l'exportation peut donner naissance à des primes. C'est ce qui arrive en France.

La Convention a, comme nous l'avons établi quatre classes de sucres, quatre rendements et quatre drawbacks correspondants. Chaque fois que du sucre sort, l'impôt lui est restitué sur les bases conventionnelles. Mais pour le sucre vendu à l'intérieur, c'est autre chose. La loi du 7 mai 1864, qui a précédé de très

peu la signature de la Convention, et qui est restée en vigueur, une fois celle-ci signée, n'établit que deux catégories de sucres bruts (7/12-12/20).

Or, les producteurs gardent pendant un temps assez long le choix entre la législation intérieure, et la législation conventionnelle. Voici en effet comment on acquitte l'impôt: Le fabricant ou l'importateur ne verse pas immédiatement la taxe correspondant à la qualité de ses produits. Il se borne à signer un engagement envers l'Etat, un « acquit à caution », par lequel il s'oblige à apurer son compte dans le délai légal (deux mois) soit en payant l'impôt, soit en exportant la quantité de raffiné correspondant légalement à la quantité de sucre brut mise en circulation. Or, il n'est point nécessaire que ce soit le même qui souscrive l'engagement et qui l'acquitte. On fait commerce de certificats d'exportation (qui permettent de faire annuler l'acquit à caution).

Cela posé, pour les catégories de sucres bruts qui se trouvent soumises tout à la fois à deux législations discordantes, il y a lieu de se demander comment on acquittera l'impôt qui les frappe. Or, la question se pose pour les sucres compris entre les numéros 7 et 9. « Pour la consommation intérieure, d'après la loi du 7 mai 1864, il n'y a que deux catégories de sucres: ceux au-dessous de 12 et ceux au-dessus. Par conséquent on n'a pas plus d'intérêt à faire les

7/9 que les 10/11... (1) » Mais pour l'exportation, les 7/9 ont comme rendement légal 80, et les 10/11, un rendement supérieur. Or, il est très évident que si la loi française, indulgente aux raffineurs, considère comme sensiblement équivalents des sucres que la Convention distingue et auxquels elle applique des régimes différents, c'est que celle-ci, plus encore que la loi de 1864, favorise la raffinerie, et établit un rendement inférieur au rendement réel.

La conséquence, on la devine : les acquits à caution des sucres 7/9 seront acquittés par des certificats d'exportation. Car, en les exportant, on se procure grâce à eux un double bénéfice : en premier lieu, une certaine quantité reste indemne de droits (puisque le rendement légal est inférieur au rendement réel); en second lieu, la différence entre ce que paie l'exportateur (car il paie, sinon en argent du moins en produisant au contrôle de la douane une certaine quantité de sucre), et ce qu'il aurait à payer si la législation de 1864 fonctionnait seule, lui constitue un bénéfice. (2) Ce dernier avantage n'est pas fictif; ce n'est pas seulement un gain, en ce que c'est un manque à payer. Mais comme il y a des raffineurs

(1) Ozenne, *Enq.* 1872, I, 161.

(2) « Avec l'admission temporaire, il y a avantage à ne prendre pour l'exportation que des 7/9, dont le rendement légal est de 80, mais dont le rendement réel est, paraît-il, supérieur; ce qui fait qu'on obtient un boni en faisant usage des certificats de sortie

exercés, soumis à la seule législation intérieure, et des raffineurs libres qui gardent le choix entre les deux législations, ces derniers ont un privilège par rapport à ceux-là, et visiblement un bénéfice qui serait radicalement supprimé si on les exerçait aussi (1).

pour le payement des droits. C'est la différence entre l'une et l'autre législation qui produit cette plus-value des sucres inférieures ». Ozenne *in Enq.* 1872, I, 161.

Inversement, l'importateur de sucres 10/12 (soit un raffineur de Marseille) a intérêt à acquitter le droit intérieur (63 francs) imposé à la série 7/12 par la loi du 7 mai 1864, même s'il exporte. Seulement, en même temps qu'il exporte, il acquiert un certificat d'exportation ; il ne s'en sert pas pour assurer son acquit-à-caution, puisque par hypothèse, il a payé le droit ; il vend ce certificat. Il le vend, non pas 63 francs, mais ce qu'il vaut sur le marché, c'est-à-dire plus. Et il le vend précisément au raffineur du Nord qui en a besoin. Ainsi la différence entre la législation intérieure et la législation conventionnelle crée une prime à l'exportation pour le producteur de sucres 7/9, un bénéfice pour le raffineur exportateur de sucres 7/12, et dans tout ce trafic, le fabricant lui-même trouve un avantage. Telle est une des conséquences indirectes les plus importantes de la Convention (1).

Remarquons que théoriquement, le raffineur marseillais devrait apurer son compte à l'aide de son certificat d'exportation, le raffineur du Nord en acquittant le droit intérieur de consommation ou échanger leurs marchandises. Ce dernier parti, ils ne le prennent pas, et tout se passe comme s'ils le prenaient. Comme le dit spirituellement l'un des enquêtés de 1872 ; « Ce n'est pas la marchandise qui voyage ; ce sont les certificats ».

(1) « J'ai vu pendant longtemps le certificat d'exportation valoir 70 francs. Eh bien ? je prends ma position de raffineur de Lille, n'exportant pas. Je souscris une obligation d'admission temporaire pour du 7/9 et j'achète un certificat d'exportation à 70 francs. 70 francs à 80 0/0 (2) font 56 francs. Avec un morceau de papier qui

(1) Voir *Enq.* 1872.

(2) En effet le rendement légal étant de 80 0/0, et 70 francs étant

Quoi qu'il en soit la prime que les sucres 7/9 permettent ainsi de toucher est assez considérable pour que les fabricants n'aient pas voulu la laisser aux seuls raffineurs. Il en résulte que ces derniers surpayent les sucres 7/9, et les paient notamment *plus cher* que les sucres classés comme supérieurs sur l'échelle commerciale (1).

En outre de toutes ces primes permanentes, et croissant continuellement, il en est de momentanées, qui sont dues à des circonstances bizarres, presque inexplicables en dehors d'une complaisance louche de l'administration. Les premières conférences qui ont eu lieu après 1864 se sont préoccupées de maintenir les « types » officiels sans altération. Elles ont donné mission aux Pays-Bas pour les sucres de canne, à la France pour les sucres de betterave, de reviser les types altérés, et d'en fournir aux pays contractants. Or, dans la suite, on déclara altérés les types de sucre de betterave. La France les revisa, en fournit aux autres pays, et l'administration en distribua

me coûte 56 francs j'acquitte donc le droit de mon sucre 7/9, et cependant, si j'avais voulu l'acquitter en argent, payer mon droit à quatre mois de terme, c'est-à-dire renoncer aux avantages que présente le trafic à l'exportation, j'aurais payé 63 francs ; cela fait donc 7 francs d'écart ».

Ibid., raffin. du Nord.

(1) *Enq.* 1872, *passim*.

le prix d'un certificat constatant l'exportation non pas de 80, mais de 100 kg. de raffinés, le certificat ne coûte donc à l'acquéreur que $\frac{80 \times 70}{100} = 56$ francs.

aux producteurs français. Mais, soit à cause des malheureux événements de 1870-1871, soit, comme le prétendirent les fabricants, par une complaisance coupable vis-à-vis de la raffinerie parisienne, celle-ci fut pourvue des nouveaux échantillons officiels plusieurs mois avant les raffineries et les fabriques de province. La conséquence fut que les raffineurs parisiens achetaient en province du sucre brut, qu'ils payaient, selon sa véritable richesse sans doute, (puisque toutes les transactions commerciales se font alors sur des analyses scientifiques et rigoureuses de la qualité des produits), mais aussi en tenant compte de la classification administrative, et des rendements légaux. Le sucre parvenu à livraison, ils le font déclasser, reclasser par comparaison avec les types nouveaux, et ils obtiennent de ce fait un boni (1). Pendant quelque temps, ils furent seuls à en profiter, puis ils durent partager avec les fabricants (2) le bénéfice réalisé sur le Trésor. Mais même alors, ceux-ci ne pardonnèrent pas à leurs puissants antagonistes de s'être enrichis sans les en faire profiter.

(1) Voir *in Eng.* 1872, *passim.*, les plaintes des intéressés, et les explications un peu embarrassées de l'Administration (Dialogue entre M. Ozenne et les fabricants).

(2) Ces sucres furent alors cités ouvertement, officiellement pourrait-on dire, sous le titre qui en dit long de « sucres déclassables ». Ils sont surpayés aux fabricants, en raison des bénéfices qu'ils permettent aux raffineurs. A partir de ce moment, seul le trésor public est frustré.

Telles sont les primes dont bénéficient en fait les raffineurs français.

Il reste maintenant à voir en quoi elles troublent l'harmonie des intérêts qu'a établie sur le marché anglais la Convention internationale de 1864.

Toutes ces faveurs dont jouissent les raffineurs français constituent à proprement parler, des primes directes ou indirectes, à l'exportation. Car pour en profiter, il faut à un titre quelconque utiliser les prescriptions de la Convention, — et pour cela il faut exporter. Elles sont donc un encouragement à exporter. Dans cette mesure, la concurrence des raffineurs français est à redouter — et l'on comprend les plaintes de leurs rivaux.

Cependant, si la situation du marché était restée telle que nous l'avons décrite, on peut se demander s'il y aurait eu vraiment à redouter un danger de concurrence de la part des raffineurs français. Nous savons, en effet, qu'ils ne rencontraient pas jusqu'alors à proprement parler des concurrents — mais qu'ils exploitaient seuls la portion du marché qu'ils s'étaient réservée. — Sans doute, mais l'équilibre qui s'était ainsi institué avait quelque chose d'instable. Il y avait lieu de craindre que sans rivaux désormais dans la confection des beaux sucres raffinés, les Français ne voulussent poursuivre leurs progrès, et grâce aux primes que nous avons analysées, plier leur technique à emprunter les procédés de leurs rivaux, faire à l'ins-

tar des raffineurs anglais des sucres improprement raffinés, et les battre sur leur terrain. C'est du moins la crainte qu'expriment les raffineurs anglais (1).

Cependant, la crainte d'un mal futur ne suffit pas à expliquer que les raffineurs des pays autres que la France, et surtout que les raffineurs anglais acceptent un mal certain et présent, tel que l'exercice des raffineurs. Aussi ont-ils bien d'autres motifs d'inquiétude que celui qu'ils avouent, et d'ailleurs ils sont

(1) «... Je voudrais ajouter quelques mots sur la situation des raffineurs anglais. On a remarqué que leurs griefs étaient exagérés et que leurs doléances sont inadmissibles, parce que les sucres raffinés expédiés de France ne forment qu'une très petite partie de la consommation de la Grande-Bretagne. Les raffineurs français font principalement le sucre mélié en pain. La consommation du sucre en pain en Angleterre ne monte peut-être qu'à 100.000 ou 110.000 tonnes. Les importations de la France augmentent chaque année. En 1865, la France a expédié en Angleterre 12.000 tonnes; en 1871, 37.000 tonnes de sucre raffiné, c'est-à-dire plus d'un tiers de la consommation totale... Il en reste très peu pour les raffineurs anglais. Ils ont abandonné cette industrie des pains, parce qu'ils ne peuvent soutenir la concurrence des raffineurs qui obtiennent des primes considérables, en raison des droits élevés. Cette partie de notre industrie sucrière a été éteinte, et maintenant les raffineurs français ont commencé la concurrence des sucres centrifuges en cristaux et des vergeoises de la même espèce que les pièces fabriquées dans les raffineries écossaises.

Puisque la sucrerie en France fait un progrès immense de jour en jour, je crois qu'il y a raison (*sic*) de supposer que, si les grandes primes ne sont pas supprimées, les récipients (*sic*) des primes pourraient en peu de temps détruire nos autres industries de sucre. »

In Conférence de 1872. — Paroles de M. Ogilvie, Surveyor Général des Douanes, délégué du gouvernement anglais. Troisième Conférence.

réellement et présentement les concurrents directs des raffineurs français.

Tout d'abord, l'équilibre que la Convention de 1864 avait institué entre les intérêts des raffineurs et ceux des consommateurs en Angleterre, est singulièrement ébranlé et chancelant. Nous avons déjà indiqué qu'une évolution continue avait diminué progressivement d'impôt sur le sucre. Mais par là, toute la protection que la Convention avait conservée à grand'peine pour les raffineurs anglais (surtaxes, drawbacks etc...) disparaissait peu à peu (1). Le moment était proche, où l'idée même d'une surtaxe paraîtrait intolérable aux Anglais. Dès lors, à moins d'établir des primes directes à l'exportation (ce qui supposait une modification de la Convention) un seul moyen restait, semble-t-il, de ne pas mettre les raffineurs anglais en état d'infériorité vis-à-vis de leurs adversaires continentaux, c'était de supprimer les primes d'un coup, pour tous et pour toujours, et pour cela

(1) « Le quintal anglais ou hundredweight (50,8 kilogrammes ; la vingtième partie de la tonne anglaise) de sucres raffinés ou assimilés payait 18 shillings 4 deniers avant la réforme de 1864, due à M. Gladstone. Il payait 12 shillings de 1864 à 1876, 6 shillings de 1870 à mai 1873, 3 shillings de mai 1873 à avril 1874 ; c'est à cette dernière date que les droits ont définitivement disparus ».

Bulletin de Statist. et Législ. comparée, 1888 janv.-juin, tome XXIII, p. 565.

d'exercer les raffineries (1). Mais c'est précisément à ce moment, comme nous l'avons noté, que la France augmentait dans des proportions énormes ses droits sur les sucres, et la concurrence des raffineurs français, si leur pays se refusait à obéir aux suggestions du Gouvernement britannique risquait de devenir très dangereuse. De là, la campagne vigoureuse que menaient les raffineurs anglais.

Aussi bien étaient-ils plus directement touchés qu'il ne le semblait par les privilèges et les progrès des raffineurs français. Fini le temps où raffineurs anglais et français se partageaient la clientèle, d'une façon quasi-automatique, et ne se rencontraient pas dans l'achat des produits. Voici qu'ils sont rivaux di-

(1) « Il y avait une autre considération qui le portait à craindre que si les autres pays contractants s'opposaient d'une manière absolue à l'adoption du système du raffinage en entrepôt, le maintien du régime conventionnel... serait peut-être difficile pour l'Angleterre.

Les droits à l'importation pour les sucres étaient à présent si modérés, qu'on se demandait si le moment n'était pas venu pour l'adoption du droit unique, *et il était possible qu'avant peu l'opinion publique du pays se prononcerait dans ce sens.* A MOINS QUE LES AUTRES PAYS CONTRACTANTS NE CONSENTISSENT, EN FAVEUR DE L'ANGLETERRE, A UNE MODIFICATION DANS LA RÈGLE DE LA CONVENTION QUI EXIGE UNE CORRÉLATION EXACTE ENTRE LES DROITS ET LES RENDEMENTS DE COLOGNE, le seul moyen qui permet à l'Angleterre d'adopter le droit unique, en maintenant le régime conventionnel, ce serait la substitution de l'exercice au système actuellement en vigueur ».

Disc. de clôture de sir Louis Mallet. — *Conférence de 1872.* — (*in Enq.* 1872, p. 83.

rects, concurrents immédiats, parce qu'ils demandent la même matière première.

En effet, d'une part les raffineurs anglais achètent — et cela de plus en plus — du sucre brut de betterave. Or, ce sont surtout chez les fabricants français qu'ils se fournissent de cette denrée. Mais d'autre part, les raffineurs français aussi de plus en plus, prennent l'habitude d'employer du sucre de betterave. Même, il se produit une évolution curieuse dans la raffinerie française. Au temps où le sucre de betterave était encore presque inconnu, il y avait dans notre pays un assez grand nombre de raffineries, d'importance moyenne. Réparties entre les divers ports, en très petit nombre à Paris même, les plus importantes étaient à Marseille, à Bordeaux, à Nantes. Aussi bien les exportations partaient de ces ports pour des destinations lointaines. Mais en même temps que la sucrerie indigène s'est développée, le mouvement des exportations a changé de direction : et nous savons qu'une part de plus en plus considérable est à destination de l'Angleterre. Du même coup, le centre de la raffinerie s'est transporté à Paris même. Les établissements déjà importants qui y existaient se sont encore développés. Ils ont appris à utiliser toutes les sortes du sucre de betterave, et surtout les meilleures. Admirablement outillés, pourvus de capitaux considérables et possédant une remarquable organisation commerciale, ils ont peu à

peu évincé du marché les raffineries de province : un certain nombre de ces dernières ou ne pouvant plus soutenir la concurrence, ou ne trouvant plus à se fournir à des conditions avantageuses de sucre de canne depuis que les colonies ont été libérées, ont été obligées de disparaître. Bref, les raffineries parisiennes, à elles seules, dès cette époque, « contrôlent » plus du tiers de commerce des sucres en France, et se fournissent exclusivement ou tendent à se fournir exclusivement de sucre de betterave.

La conséquence se devine : raffineurs français et raffineurs anglais se rencontrent dans l'achat des mêmes produits.

C'est ce qu'avouent avec ingénuité les raffineurs anglais venus pour déposer devant le Conseil Supérieur du Commerce de l'Industrie.

« L'objection de ces Messieurs (1), c'est qu'il leur est impossible de se procurer des 7/9 pour lesquels ils trouveraient un bénéfice, parce que les raffineurs français achètent cette sorte-là de préférence à toutes les autres...

L'intérêt des raffineurs français est de payer le sucre inférieur à un prix très élevé à cause de l'avantage du droit... »

(1) Il s'agit de la députation des raffineurs anglais dont un des membres du conseil supérieur traduit les paroles.

Enq. 1872, I, 404.

Ainsi une concurrence s'établit entre les raffineurs anglais et les raffineurs français : concurrence sur le marché d'achat (en France) comme nous venons de l'indiquer ; concurrence sur le marché de vente (Angleterre), puisque d'une part les Français commencent à fabriquer précisément les espèces de sucre que font les Anglais, et que d'autre part, grâce aux primes, les raffineurs français vendent, paraît-il, le pain de sucre *le même prix* à Londres qu'à Paris, malgré les frais supplémentaires que leur occasionnent le transport, l'assurance et le commissionnage.

Aussi comprend-on l'état d'esprit des raffineurs anglais. Pris entre le mouvement de leur législation nationale, qui d'année en année favorise davantage les consommateurs à leurs dépens — et celui de la législation française, qui favorise leurs rivaux, ils voient s'écrouler l'équilibre factice, que la Convention de 1864 avait essayé de réaliser. De là leur émotion, de là leur action vigoureuse sur le gouvernement britannique ; de là la réunion de la conférence de 1872. Ainsi aussi s'explique le caractère qu'elle eut, le ton nouveau des débats. On y sonne le coup de cloche, qui annonce la dissolution prochaine du Zollverein de 1864 ; car celui-ci avait essayé d'organiser l'industrie sucrière, mais il n'a pas pu empêcher la concurrence de se manifester à nouveau, et de rétablir la lutte et l'anarchie.

LIVRE III

Dissolution du Régime Conventionnel.

Dès qu'une certaine espèce de concurrence apparaît sur le marché anglais, la dissolution du Zollverein sucrier est inévitable : car il était fondé sur la division du travail et la solidarité des intérêts. Ou plutôt il était fait pour les obtenir, et s'il n'y parvient pas, il n'a plus de raison d'être. Aussi, ce qui commence, en 1872, avec la conférence de Londres, ce n'est pas seulement une période nouvelle du régime conventionnel, c'est sa décadence et sa fin.

Or, la concurrence sur le marché international entre les producteurs respectifs des pays contractants n'a pas été la seule cause de cette décadence. La situation, déjà troublée, l'a été définitivement par l'invasion et sur le marché international, et sur le marché français, des sucres primés venus d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie. C'est ainsi que malgré des pourparlers entamés bien avant le terme de la Convention, et prolongés quelque temps après, le régime conventionnel s'écroula. Nous allons voir comment. Pour cela, nous étudierons à part l'effet des diverses espèces de concurrence que nous venons de signaler.

LA CONCURRENCE SUR LE MARCHÉ ANGLAIS ENTRE
LES PRODUCTEURS RESPECTIFS DES PAYS CONTRACTANTS

§ 1. — *Croissance de la consommation du sucre de
betterave. — Conséquence.*

Raffineurs anglais et raffineurs français sont entrés en concurrence. Nous savons pourquoi. C'est qu'ils se rencontrent dans l'achat des mêmes produits : les uns et les autres se fournissent de sucre de betterave. Voilà qui est nouveau. Dans les débuts du régime conventionnel, une quantité infime de sucre de betterave pénétrait en Angleterre. Les raffineurs anglais avaient contre ce produit des préjugés. Ils les ont perdus. De France, de Belgique, de Hollande, — et aussi de pays non adhérents à la Convention, du sucre de betterave arrive sur le marché anglais chaque année en proportions de plus en plus considérables. Il n'y est point seulement consommé sous forme de sucre brut, mais de jour en jour pour une part plus importante, sous forme de raffiné.

Or, du moins en ce qui concerne le sucre de betterave français, la création d'un débouché nouveau est une conséquence de la convention (1). Car, jusqu'à elle, il n'avait point licence de sortir. Sans doute on avait toléré l'exportation de sucres indigènes, à l'état brut, dès 1858 (2). Mais ce qui était une tolérance toujours révocable ne devint un droit qu'en 1860. Et c'est seulement, en 1864 que le sucre raffiné provenant de la betterave fut admis au drawback. Jusque-là il ne pouvait être exporté que par fraude, en passant pour du sucre de canne.

A partir de ce moment, les raffineries françaises n'hésitent plus à se fournir de sucre de betterave. Même, elles en vinrent pour des raisons techniques à préférer celui-ci au sucre de canne. En effet,

(1) En fait, c'est une loi antérieure de quelques mois à la convention (loi de mai 1864) qui permit au sucre de betterave, tant brut que raffiné de passer, comme il est dit au texte, par l'admission temporaire. Et même antérieurement, une loi de 1860 avait autorisé le sucre brut indigène à sortir en franchise. Mais nous savons déjà que la convention ne saurait être prise isolément, considérée à part des lois antérieures ; elle en est la continuation et l'achèvement. Comme elles, elle est l'aboutissant d'une évolution économique ; avec elles, elle consacre la venue au jour d'un régime industriel nouveau. De plus, pour la question toute spéciale, qui nous occupe, il est certain que la loi de 1864 ne fut proposée et votée que pour permettre aux *conférences* internationales d'aboutir. Bien que précédant chronologiquement la convention, logiquement elle lui est postérieure, car elle en est la conséquence. C'est ce que nous voulions dire.

(2) Cf. *supra* pag. 20.

les fabriques de sucre indigène, bien montées en général, bien outillées, pourvues de capitaux, pouvaient produire la qualité de sucre qu'on voulait; aucune difficulté de fabrication n'existait pour les meilleures d'entre elles. Au contraire — et malgré des efforts considérables — la sucrerie coloniale était incapable de progresser. Obérée depuis longtemps, atteinte durement par la suppression de l'esclavage, dans l'impossibilité où elle était incapable d'étendre davantage ses cultures (tout le terrain fertile étant déjà employé) ou d'améliorer son outillage (faute de capitaux), elle végétait misérablement. Bref, le sucre indigène était préféré par les raffineurs.

Seulement, les raffineurs de France ne se trouvaient pas dans la même situation respective vis-à-vis du sucre de betterave, que vis-à-vis du sucre de canne. — Pour du sucre qui vient de loin, et qui navigue, les frais de transport sont sensiblement les mêmes, quel que soit le port où il aborde : aussi dans la mesure où ils emploient du sucre de canne, les raffineurs de Bordeaux, de Nantes ou du Havre, par exemple, se trouvent dans des conditions de concurrence égales. Mais quand il s'agit de sucre de betterave, la distance entre en ligne de compte ; les frais de transport sont un élément important du prix, et un élément variable : les raffineurs de Paris et du Nord se trouvent dans une situation privilégiée vis-à-vis de leurs concurrents des ports. Aussi voit-on

qu'avec les progrès de la sucrerie indigène se manifeste une concentration croissante des raffineries : concentration spartiale, d'abord — vers Paris et le Nord ; mais aussi concentration industrielle : des usines colossales existent à Paris, avec lesquelles ne peuvent plus lutter les relativement petits établissements de province. C'est que le développement des exportations a exigé et entraîné une puissante organisation commerciale. C'est aussi qu'à mesure que les Etats, voulant limiter d'un commun accord les sacrifices qu'ils faisaient en faveur de leur raffinerie, élèvent les rendements, les primes à l'exportation ne dépendent plus que de l'utilisation intelligente des dispositions, voire des lacunes de la législation fiscale. Or, cette utilisation ne donne des profits que si elle est faite sur une grande échelle. Par exemple, nous savons quel est l'avantage que l'on a à présenter à l'exportation des sucres 7/9 (Voir plus haut). Or, cet avantage, nous le savons, n'existe que dans certaines conditions ; il peut donc arriver selon les cas, ou qu'il faille exporter des sucres bruts, ou qu'il soit préférable de les raffiner soit pour les exporter, soit pour les vendre à l'intérieur. Dans ces conditions, quel ne sera pas l'avantage du raffineur qui possédera tout à la fois de gros capitaux, et une grande usine. Il achètera tout ce qu'il pourra des sucres 7/9 ; et suivant les cas, il les exportera bruts, réalisant par cette opération si simple, pour laquelle il suffit

d'avoir de l'argent, des bénéfices considérables ; ou si l'opération n'est pas profitable, il ne sera pas inquiet du stock qu'il a amassé, puisqu'il lui est loisible de le raffiner dans ses immenses établissements. Ainsi procèdent en fait les plus puissants des raffineurs parisiens (1). De toute façon, le gain n'est considérable que si l'opération a lieu sur une grande échelle. Les petits raffineurs se trouvent désavantagés ; d'autant que la matière première à laquelle ils étaient accoutumés, le sucre de canne, commence à leur faire défaut, cependant que les raffineurs parisiens ont à leur disposition des quantités prodigieuses de sucre de betterave. Il arrive même que le sucre de betterave pénètre jusque dans les ports. Ainsi, dans l'enquête de 1872, le délégué de la Chambre de commerce de Nantes, reconnaît que les raffineries de cette ville se fournissent pour une part de sucre de betterave, alors qu'en 1863, nous savons qu'il ne pénétrait pas même au Havre,

(1) « M. Lebaudy, en très habile homme qu'il est, achète, depuis quatre ou cinq mois, *tous les* 7/9, sans s'occuper de leur richesse ; il n'achète pas de 10/13. Quand les 10/13 s'achetaient 60 francs à livrer sur les quatre mois d'octobre, M. Lebaudy achetait tous les 7/9 à 88°, toujours sur les quatre mois d'octobre, 63 francs, par la simple et unique raison qu'en les mettant en admission temporaire, il trouvait une différence de plus de 3 francs. »

Déposition Levesque, délégué des raffineurs et de la Chambre de commerce de Nantes, *Eng.*, 1872, I, 161.

et qu'il n'était point non plus la principale matière première de la raffinerie parisienne (2).

Ainsi, lorsqu'on a permis au sucre de betterave de sortir de France, on a, par là, développé la consommation de cette espèce de sucre. La conséquence, nous la connaissons : c'est que les raffineurs anglais et les raffineurs français sont désormais rivaux :

Autrefois, au début du régime conventionnel, même dans l'achat du sucre de betteraves, ils ne se rencontraient pas. Les sortes inférieures allaient en Angleterre, les autres restaient à la disposition des raffineurs français. Mais nous venons de voir que désormais, un agio particulier est possible sur toutes les espèces de sucre de betterave, et parfois tout spécialement sur les espèces inférieures. Le désir de se procurer des primes fait donc que le raffineur français achète désormais les sucres dont il ne voulait pas auparavant, et qu'il laissait au raffineur anglais.

Ce dernier, donc, se sent atteint ; et voilà un premier motif pour qu'il réclame. Mais quelqu'un est atteint bien davantage : c'est le fabricant français.

(1) Voir dans l'enquête de 1863 la déposition des raffineurs parisiens.

§ 2. — *Concurrence entre les fabricants de sucre
de betterave et les raffineurs en France.*

Car celui-ci, lorsqu'il obtint l'autorisation d'exporter ses sucres à l'état brut, avait cru voir luire l'aurore de sa libération. Jusque-là il était entre les mains du raffineur. Désormais, il peut s'émanciper.

Il était entre les mains du raffineur ; car une législation qu'il avait dû subir, lui interdisait — indirectement — de raffiner.

Aucun motif, d'ordre technique, n'empêche qu'on raffine en fabrique, que dans un seul et même établissement on extraie le jus de la betterave, et qu'on l'épure complètement. Chaque fois, dans l'histoire, que les circonstances ont permis à l'industrie betteravière de se développer à l'abri des influences extérieures, chaque fois qu'elle a obéi uniquement à la loi de son évolution propre, elle a livré au consommateur un sucre épuré, raffiné dans la fabrique même. Ainsi en fût-il, au temps du blocus continental, où il n'y avait sur le marché que du sucre de betterave. Mais dès qu'avec la Restauration reparut

le sucre de canne, le sucre indigène n'en put soutenir la concurrence qu'en s'adaptant à la division du travail, à la séparation des établissements entre ceux où l'on fabrique et ceux où l'on raffine, qui est la caractéristique de la production du sucre de canne. Caractéristique, pour le dire en passant, due uniquement à des motifs politiques, à l'existence du Pacte colonial. Bref, l'industrie betteravière se divisa entre fabriques et raffineries. Cette division fut maintenue artificiellement, par une législation appropriée, alors que les causes qui l'avaient créée eurent disparu. Même les lois qui vinrent permettre, comme en 1851 et en 1860, de raffiner en fabrique, établirent, ou n'empêchèrent pas qu'on établît ultérieurement une inégalité entre les raffineries ordinaires et celles qui étaient jointes à des fabriques. Notamment, pendant la période qui nous occupe, les fabriques-raffineries étaient soumises à l'exercice, les raffineries ordinaires ne l'étaient pas. Et nous avons vu antérieurement l'une des conséquences de cet état de choses. — Une autre, et plus grave, fut qu'aucune raffinerie *importante* ne put s'établir ou subsister dans la région betteravière, et que les raffineries de Paris *devinrent le débouché normal de toute la production accrue du Nord de la France* : cela, encore, explique la concentration de la raffinerie dans la région parisienne, et l'énorme importance des établissements de cette région.

Les faits et les lois qui avaient entravé le raffinage en fabrique, mettaient les fabricants proprement dits dans la dépendance absolue des raffineurs. Car, pour livrer directement à la consommation des produits inachevés, impurs, vilains d'aspect et désagréables de goût, il n'y fallait point songer. Un seul débouché s'offrait donc aux producteurs de sucre de betterave : la raffinerie. Or, la raffinerie, protégée contre la concurrence étrangère par des droits prohibitifs, mais trouvant à sa disposition, sur le marché français, outre les sucres de betterave, les sucres coloniaux, tenus d'y paraître, et les sucres étrangers qui y étaient attirés par toutes espèces de motifs (1), était maîtresse des prix : fabricants coloniaux et fabricants indigènes étaient à sa merci.

C'est cette situation qu'était venue modifier la Convention de 1864 : Quelle que fût la protection qu'elle accordait encore aux sucres raffinés, ceux-ci n'étaient plus couverts comme autrefois vis-à-vis de la concu-

(1) Voir notamment ce que nous avons dit dans le chapitre précédent relativement à l'utilisation des primes. Le système des certificats suppose et favorise l'importation des sucres étrangers.

rence étrangère (1). D'autre part les colonies, émancipées, n'étaient plus tenues d'envoyer tous leurs sucres dans la métropole. Enfin, et surtout, 1^o les sucres indigènes pouvaient sortir raffinés, sous leur appellation véritable : donc, il n'était plus besoin de faire entrer avant toute opération, à l'état brut, des sucres étrangers, dont les certificats d'origine servi-

(1) *Importation des raffinés en France sous le régime conventionnel (en kilog.)*

Années	Désignation	Total	Total général
1860	Belgique	—	—
	Autres pays	—	—
1861	Belgique	400 000	400 000
	Autres pays	—	—
1862	Belgique	—	930 000
	Autres pays	930 000	—
1863	Belgique	—	2 900 000
	Belgique	2 900 000	—
1864	Belgique	1 224 000	1 787 000
	Autres pays	563 000	—
1865	Belgique	1 566 000	1 571 000
	Autres pays	5 000	—
1866	Belgique	1 824 000	1 837 000
	Autres pays	13 000	—
1867	Belgique	1 697 000	2 161 000
	Autres pays	13 000	—
1868	Belgique	2 161 000	2 166 000
	Autres pays	5 000	—
1869	Belgique	2 173 000	2 197 000
	Autres pays	24 000	—
1870	Belgique	2 173 000	2 197 000
	Autres pays	24 000	—
1871	Belgique	2 802 000	7 551 000
	Autres pays	4 749 000	—

Ce ne sont pas naturellement que des sucres belges qui viennent de Belgique, mais aussi des sucres hollandais et allemands.

raient ensuite à obtenir des primes sur les sucres indigènes sortant à l'état de raffiné ; 2° les sucres indigènes pouvaient sortir bruts, en franchise de droits. C'est là le coup le plus rude qui ait été porté à l'omnipotence des raffineurs. Désormais, les fabricants ont le choix entre le raffineur anglais et le raffineur français. Donc, ils sont libérés de la tutelle de ce dernier.

Aussi le régime conventionnel a-t-il procuré un essor admirable à la fabrication du sucre de betterave. De plus, les fabricants ont témoigné de leur force et de leur audace croissantes, en contraignant les raffineurs à *partager* avec eux le produit des primes. C'est ainsi que les sucres 7/9, qui permettent, comme nous savons, aux raffineurs de se procurer un large bénéfice, aux frais de l'Etat, sont vendus sur le marché 3 ou 4 francs *plus cher* que les sucres considérés comme supérieurs, selon l'échelle hollandaise (les 10/11), et, en réalité, plus riches. Cette plus-value représente la part qui va au fabricant du bénéfice réalisé par le raffineur. Elle symbolise le progrès de la puissance des fabricants sur le marché. De même, les raffineurs n'ont pu jouir longtemps seuls des avantages qu'ils tiraient des « déclassements ». Les fabricants en ont revendiqué leur part, de sorte qu'on a vu figurer à la cote des sucres « déclassables », surpayés par les raffineurs. Ces sucres aussi, donc, jouissent d'une plus-value qu'aucune considé-

ration d'ordre technique ne justifie, et qui représente uniquement la part du fabricant dans le bénéfice éventuel de son client.

Ainsi, en conséquence du fonctionnement du régime conventionnel, la fabrique française de sucre de betteraves a acquis une grande prospérité, et bénéficie d'avantages importants. Ces avantages, elle les doit à ce qu'elle a deux catégories d'acheteurs : d'une part les raffineurs anglais ; d'autre part, les raffineurs français. Elle les tient les uns par les autres, elle a ainsi été délivrée par la Convention du monopole oppresseur des raffineurs de France.

Mais pour qu'il en soit ainsi il n'est pas besoin que ces deux catégories d'acheteurs entrent directement en concurrence, et se disputent les mêmes produits. Au contraire, tant que la répartition des produits se faisait presque automatiquement entre l'Angleterre et la France, les raffineurs d'Outre-Manche achetant les catégories inférieures de sucre, et ceux de France achetant les catégories moyennes ou supérieures, tout allait bien, du point de vue des fabricants mêmes. L'existence de deux catégories d'acheteurs, la seule possibilité d'une concurrence directe entre eux modérerait les exigences des uns et des autres au plus grand profit de leurs fournisseurs. L'harmonie primitive des intérêts sur le marché s'en trouvait non pas troublée, mais renforcée.

Mais contrairement à toute attente, lorsque la con-

currence entre les raffineurs de l'un et l'autre pays, qui n'était que possible, est devenue réelle, la situation des fabricants français est devenue moins bonne.

En effet, raffineurs anglais et raffineurs français ont fini, comme nous savons, par se rencontrer dans l'achat des mêmes produits. Les catégories inférieures que les raffineurs anglais ont toujours recherchées, comportent désormais pour leurs confrères de France des avantages spéciaux. Car ce sont elles qui leur permettent de toucher de la part de l'Etat des primes considérables. Donc, les raffineurs français vont faire tous leurs efforts pour accaparer ces produits. Voilà, semble-t-il, les fabricants indigènes satisfaits. Les raffineurs, leurs compatriotes, doivent faire des sacrifices, dont, eux, ils profitent. Là prime que touchent les raffineurs, ceux-ci la partagent avec les fabricants. Sans doute, mais pour peu que cela dure, les raffineurs anglais seront évincés du marché, écrasés qu'ils auront été, grâce aux primes ; et tout l'avantage qu'avaient les fabricants, à se trouver en face d'une dualité d'acheteurs, se trouvera compromis. Ils retomberont sous le joug des raffineurs, qu'il faut, par tous les moyens, empêcher de reconstituer leur monopole d'achat.

« Il est arrivé souvent (dit dans l'Enquête de 1872, le président du comité central des fabricants de sucre, M. Georges) qu'à l'aide des primes dont ils jouissent, les raffineurs français ont pu écarter les raffineurs

anglais de nos marchés, en vendant les raffinés en Angleterre à meilleur marché qu'ils ne les vendaient à Paris. Nous pouvons à cet égard, établir nos allégations aux moyens de cours officiels, qui présentent entre les deux pays des différences quelquefois considérables.

Il en est résulté que nous nous sommes trouvés dans la dépendance de la raffinerie française, sous son monopole, et n'ayant qu'elle pour acheteur.

Nous demandons à avoir plusieurs acheteurs qui soient dans des conditions égales. C'est là une question vitale pour la sucrerie française.

Vous n'ignorez pas, Messieurs, les progrès qu'elle a faits depuis quelques années ; ces progrès sont tels qu'elle fabrique aujourd'hui 350 millions de kilogrammes, dont la consommation intérieure n'absorbe que 280 millions de kilogrammes environ. Elle produit donc à l'heure actuelle plus que ne comportent et ne réclament les besoins du pays, et nous sommes appelés à la voir produire plus encore avec le nombre des usines nouvelles qui se fondent...

.... L'accroissement de notre production implique la nécessité d'augmenter nos débouchés. Nous avons un très large débouché à notre porte, chez nos plus proches voisins, car les Anglais consomment de 700 à 800 millions de kilogrammes de sucre. C'est le plus grand marché du monde ; ils ont longtemps dédaigné nos sucres bruts, mais ils ont fini par les rechercher.

Les sucres de betterave sont aujourd'hui reconnus supérieurs aux sucres coloniaux.

Les Anglais nous ont avoué que, en moyenne, ils donnent 2 0/0 de sucre cristallisé de plus que les coloniaux.

Nous le savions avant que les raffineurs anglais vinssent nous le dire..

Eh bien, le marché anglais nous est ouvert ; il nous appelle même (*sic*).

Et cependant il peut nous être fermé ; car les avantages dont jouit la raffinerie française, grâce aux excédents de rendement que lui procure la législation actuelle, lui permettent de vendre le sucre raffiné meilleur marché en Angleterre qu'à Paris, qu'en France...

... Nous demandons donc l'établissement d'un régime qui égalise les situations en établissant les conditions d'une loyale concurrence, *et qui nous permette de placer nos sucres en Angleterre comme nous les plaçons en France...* »

Enq. 1872, I, 89 et sq

Il est difficile d'être plus net, et de mieux marquer l'avantage qu'ont les fabricants français à la suppression de primes dont cependant ils profitent indirectement. Aussi comprend-on qu'ils prêtent un appui décisif à la campagne des raffineurs anglais en faveur de l'exercice des raffineries. D'autant, comme nous savons, que ces derniers n'ont pas seulement à

souffrir de la concurrence des raffineurs français en France (1), mais en Angleterre même : ils les rencontrent devant eux, non seulement quand ils achètent les sucres bruts de betterave, mais même lorsqu'ils vendent du raffiné. Car, grâce aux primes, les raffineurs français vendent leurs produits en Angleterre au même prix qu'ils le font en France, malgré les frais qu'entraîne le transport. Et sans doute il reste vrai qu'ils vendent des espèces spéciales de raffinés, pour lesquelles ils ne trouvent point de concurrents ; mais les prix auxquels ils vendent influent sur les prix de toutes espèces, et c'est eux qui, par leurs offres, influent sur la cote de la Bourse, et la déterminent (2).

(1) La production des sucres 7/9, d'abord peu importante, s'est accrue, sous l'influence des diverses causes analysées plus haut, dans des proportions considérables.

« En 1871, elle ne dépassait pas en France 43 millions de kilogrammes. Elle s'éleva successivement :

En 1872 à 88 millions :

En 1873 à 106 millions ;

En 1874 à 125 millions ;

Et l'importation des sucres 7/9 coloniaux et étrangers, qui était, en 1871, de 24 millions de kilogrammes, s'éleva successivement :

En 1872 à 54 millions ;

En 1873 à 55 millions ;

En 1874 à 70 millions ;

(*Procès-verbaux des Conférences de 1875*, p. 54. M. Alfr. Dupont, délégué de la France, 5^e séance).

(2) Voir dans l'*Enq.* de 1872, l'interrogatoire des délégués des raffineurs anglais, *passim*. Voici du reste une articulation précise :

« M. James Duncan. Le sucre de betterave se vend toujours

C'est que du jour où la *même* matière première est employée par des raffineurs différents, la division du travail et l'harmonie des intérêts cessent. En effet, on n'a plus affaire à des produits essentiellement différents, obéissant, pour la fixation de leur valeur marchande, à des lois différentes, mais à des produits identiques dans leur nature, variables seulement par leur qualité. Et quoique le sucre de bettrave, employé en Angleterre, ne soit encore qu'une faible partie de la quantité totale du sucre émise sur le marché, il est patent dès 1872 qu'il a pour rôle *d'uniformiser la production*, et par suite d'uniformiser les prix de vente (1). De sorte que sa présence seule suffit à expliquer l'apparition de la concurrence, là où existait l'entente, de la désorganisation, de l'anarchie et de la lutte, là où existaient l'harmonie et l'ordre.

§ 3. — *L'antagonisme entre les fabricants et les raffineurs français comme cause de la dissolution du régime conventionnel.*

Dès lors, les intérêts opposés se manifestent et en-

sur les bases de la nuance et de la richesse et les prix se cotent de jour en jour là-dessus. »

Enq., 1872, I, 399.

(1) C'est pourquoi les sucres raffinés français, de qualité supérieure, tiennent la tête de la cote, et les sucres anglais ou étrangers subissent des prix qu'ils n'ont que peu ou prou contribué à fiscer.

trent en lutte. Et comme leur lutte est entravée par la Convention, ils cherchent à la modifier. De sorte que la Conférence de 1872 et les Conférences postérieures vont nous traduire cet état d'esprit. Nous y découvri-
rons, incomplètement dissimulée sous le verbiage diplomatique, l'àpreté des rivaux en conflit. Nous allons les étudier à ce point de vue.

La Conférence de 1872 fut, nous le savons, précédé d'un Congrès privé tenu à Bruxelles, où assistaient des délégués de tous les syndicats de producteurs des pays contractants.

« Au point de vue du vote, l'assemblée s'est divisée en huit groupes correspondant aux intérêts divers représentés et à chacun desquels une voix a été attribuée :

1° Raffineurs anglais, représentés complètement par un délégué.

2° Fabricants anglais (1), représentés complètement par un délégué.

3 Raffineurs belges, représentés partiellement par le délégué d'un grand nombre de raffineurs d'Anvers.

4° Fabricants belges, représentés complètement par un délégué.

5° Raffineurs français, représentés partiellement par le délégué de trois raffineries.

(1) Il n'existait alors, croyons-nous, qu'une seule fabrique de sucre en Angleterre, celle de Lavenham.

6° Fabricants français, représentés complètement par un délégué.

7° Raffineurs hollandais, représentés presque complètement par les délégués des 7 raffineries d'Amsterdam.

8° Fabricants hollandais, représentés complètement par un délégué.

Voici maintenant comment les voix se sont réparties :

1^{re} *Question.* — La Convention a-t-elle atteint son but ?

Cette question a été résolue négativement par six voix contre deux (celles des raffineurs belges et français), qui se sont abstenues, en déclarant ne pouvoir répondre simplement oui ou non à cette question.

2° *Question.* — Y a-t-il lieu de la reviser immédiatement ?

Cette question a été résolue affirmativement par quatre voix (raffineurs anglais, fabricants anglais, fabricants français, fabricants belges) contre un vote négatif (raffin. belges) et trois abstensions, formulées par :

1° Les raffineurs français, qui ont déclaré vouloir la suppression des abus signalés dans l'exercice de la Convention, mais non la suppression de la Convention elle-même.

2° Les raffineurs hollandais, qui ont déclaré craindre

des règlements vexatoires dans l'application du nouveau régime proposé.

3° Les fabricants hollandais, qui ont déclaré n'avoir pas de mandat sur ce point.

3° *Question.* — Proposition de recommander aux quatre puissances l'étude du système d'impôt à la consommation pour remplacer le régime actuel.

Cette proposition a été adoptée par cinq voix (raffin. anglais, fabricants anglais, français, belges, raffineurs hollandais) contre deux (raffineurs français, belges) et une abstention (fabricants hollandais).

L'assemblée a ensuite adopté, à l'unanimité moins deux voix (celle des raffineurs et fabricants anglais) un amendement relatif aux mesures à recommander aux quatre gouvernements pour remédier aux abus signalés dans l'emploi des types.

Elle s'est associée à l'unanimité au vœu exprimé par un de ses membres pour faire entrer dans la Convention tous les pays sucriers de l'Europe (1).

A la suite de ce Congrès, l'agitation devint plus vive, et en France, et en Angleterre. Le résultat fut que chez nous le Conseil supérieur du Commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie fut chargé d'une « enquête sur la question de l'impôt du sucre à la consommation », et qu'en Angleterre se réunit en 1872,

(1) *Enq.* 1872, I, p. 347 et 348.

une Conférence internationale « pour considérer de nouveau la Convention de 1864 ».

L'Enquête du Conseil supérieur fut très approfondie. On entendit les doléances des fabricants français et des raffineurs anglais, celles des colons, les déclarations des délégués des Agriculteurs, et des Chambres de commerce des régions intéressées ; enfin les explications des raffineurs de France. Puis on tomba d'accord qu'il existait une prime. Alors, on chercha à l'évaluer. Deux employés supérieurs de l'Administration furent chargés de ce travail. Ils rencontrèrent dans l'accomplissement de leur tâche des difficultés imprévues, et ne purent examiner à fond les comptes des raffineries qu'ils avaient été chargés de voir. Leurs évaluations, tout approximatives, qui n'avaient que la valeur de présomptions, n'étaient pas concordantes (1). A y regarder de près, pourtant, elles n'étaient pas si éloignées l'une de l'autre qu'on voulut bien le dire. Car si l'inspecteur des sucres estimait que le Trésor perdait, du chef des primes (qu'il montrait se répartissant du reste entre plusieurs catégories de producteurs ou d'intermédiaires) 19 millions, il faisait entrer dans ce chiffre considérable 8 millions de primes normales, habituelles, constantes, provenant du jeu même de la législation, Or, ce ne sont que ces primes-là qu'évalue, par

(1) Voir leurs dépositions dans l'*Enquête* de 1872.

une autre voie que son collègue, l'inspecteur des finances, et il les estime à 7 millions et demi de francs.

Pourtant, la Commission d'enquête s'arrêta aux divergences apparentes, et aux difficultés d'évaluation des primes. A la majorité, elle se prononça pour une revision de la législation, qui laisserait du reste intact le système des types, ainsi que le privilège qu'avait la raffinerie, de n'être pas exercée (1).

Puis le Conseil supérieur ratifia les propositions

(1) Propositions de la Commission d'enquête au Conseil supérieur.

1° Conservation du système des types;

2° Corrélation exacte entre les types et le rendement en sucre raffiné;

3° Maintien des classes actuelles;

4° Faculté de redressement à pratiquer après examen à l'égard
A) de toutes les classes de sucre brut.

B) D'une manière spéciale, des classes de sucre brut au-dessous
de 7 et 7/9.

5° Emploi du saccharimètre ou de l'analyse chimique, ainsi qu'il est pratiqué déjà en Angleterre, dans tous les cas où il y aura présomption d'excédant de richesse saccharine comparativement à la nuance.

La minorité de la commission, en approuvant les modifications indiquées par la résolution de la majorité, accepterait, en outre, l'exercice des raffineries et l'impôt à la consommation, comme assurant plus certainement la juste répartition de l'impôt sur les sucres, et sa perception certaine, si ce système est préféré ou accepté dans des conditions efficaces par les puissances faisant partie de la convention internationale.

Enq. 72, I, p. 594-95.

de la Commission, en y adjoignant toutefois le vœu de voir l'exercice des raffineries et l'impôt à la consommation adoptés par la Conférence Internationale (1).

Sur ces entrefaites, la conférence se réunit. Et nous savons déjà l'attitude qu'y prennent les délégués anglais. Les nôtres, liés par les décisions du Conseil supérieur, ne se déclarent point hostiles en principe à l'impôt à la consommation. Toutefois, ils se rallient aux délégués belges et hollandais, qui préfèrent des modifications de détail à une refonte de la convention de 1864.

Même, les délégués belges sont absolument opposés au principe de l'exercice des raffineries. Il leur paraît incompatible avec le régime de la liberté industrielle, que la Belgique a adopté, et dont elle se trouve bien. Les délégués des Pays-Bas iraient jusqu'à accepter le principe nouveau, mais comme un pis-aller. Il leur paraît toutefois que le régime des types est devenu insuffisant et inexact, et ils proposent

(1) Voici le texte de cette adjonction :

« Le Conseil, en approuvant les modifications proposées par la Commission, préférerait l'exercice des raffineries et l'impôt à la consommation comme assurant plus certainement la juste répartition de l'impôt sur les sucres et sa perception exacte, si ce système est accepté dans des conditions *efficaces* par les puissances faisant partie de la Convention internationale. »

Enq. 1872, I, 626.

de le corriger par l'adoption des procédés de constatation saccharimétrique.

C'est à cette proposition que se rallient les délégués belges et français. Avec leurs collègues hollandais, ils rédigent en commun une déclaration qu'ils soumettent à la conférence. Ils demandent l'augmentation du rendement des classes inférieures (troisième et quatrième classe), l'élévation de la prise en charge dans les fabriques abonnées (Belgique), « la corrélation exacte entre la question des droits de consommation et les rendements à l'exportation » (France). Enfin, la mise à l'étude « des procédés les plus sûrs et les plus pratiques pour contrôler et corriger, quand besoin sera, les résultats fournis par les types », et provisoirement l'emploi des procédés saccharimétriques par les agents de perception « toutes les fois que la richesse effective d'un sucre paraîtra ne pas correspondre à sa nuance ».

L'Angleterre tout en enregistrant les propositions spéciales de la Belgique et de la France, qui lui paraissaient découler de la Convention de 1864 même, et d'ailleurs devoir être appliquées indépendamment de toute entente contractuelle, repoussa les autres propositions comme vagues et insuffisantes.

Si nous avons ainsi insisté sur ces premières discussions et enquêtes, c'est qu'elles nous offrent le schème des discussions ultérieures. Les législateurs vont avoir le choix entre deux procédés : *l'exercice des*

raffineries et la *saccharimétrie*. Et, suivant que les fabricants paraîtront l'emporter, ou les raffineurs l'un des deux systèmes triomphera ou non.

En effet, si très évidemment l'exercice des raffineries, parce qu'il doit avoir pour résultat la suppression absolue des primes, est dirigé contre les raffineurs, le système saccharimétrique leur donne en partie satisfaction. Certes, il est loin de leur être si évidemment avantageux que le système des classes, consacré par la Convention ; mais ce dernier est condamné (1). Il lui faut un substitut. Or, dans ces conditions, les intéressés se trouvent en présence de deux solutions, entre lesquelles il faut choisir : l'exercice des raffineries — ou la saccharimétrie. L'exercice, les fabricants français le veulent, les raffineurs anglais le réclament avec eux — les raffineurs français le repoussent absolument. La saccharimétrie, théoriquement, doit avoir les mêmes conséquences que l'exercice : elle se présente comme un procédé rigoureux et précis, scientifique, pour apprécier la richesse exacte d'un sucre brut donné, elle permet donc de connaître à l'avance, et avec exactitude, son rendement en raffiné. C'est du reste le procédé que le commerce des sucres emploie. L'adopter, c'est en

(1) « Considérant que, dans l'état actuel de l'industrie, il est reconnu qu'il convient de ne plus faire de la nuance des types la base unique de l'impôt et des rendements d'exportation. »

In Protocole de clôture des Conférences de 1873 (à Paris).

tous cas supprimer les avantages qui découlaient pour les raffineurs de la diversité des classifications commerciale et légale.

Tout cela est vrai, dans une certaine mesure ; et dans cette mesure, on donne satisfaction à l'opinion publique, surexcitée par les fabricants. Mais cela n'est pas absolument vrai. La saccharimétrie, *en fait*, permet encore aux raffineurs, d'avoir des primes. En effet, ce que mesurent les procédés saccharimétriques (quels qu'ils soient), c'est la teneur en sucre d'un liquide donné. Mais tout le sucre qu'il contient n'est pas utilisable. Car ce sucre n'est pas tout saccharose ; il comporte nécessairement du glucose, c'est-à-dire du sucre non cristallisable, qui, le raffinage terminé, restera comme déchet. De plus, le liquide contient, outre le sucre en suspension, d'autres matières : sels, « sucrates gommeux » etc..., toutes les impuretés que le raffinage a précisément pour but d'éliminer.

Or, il n'est point de procédé d'élimination assez parfait pour trier exactement ce qui est du sucre, et ce qui n'en est pas. Les impuretés ne s'en iront qu'en entraînant avec elles une certaine quantité de matière sucrante et cristallisable. C'est cette déperdition inévitable qu'il faut prévoir et mesurer à l'avance, si l'on veut savoir quel déchet comportera le raffinage d'un sucre brut donné, en d'autres termes : quel en sera le rendement.

Or, la saccharimétrie, par elle-même, est insuffisante à renseigner sur ce point. Une fois qu'elle a mesuré la teneur en sucre — et si l'on emploie un procédé perfectionné : la teneur en glucose — d'un liquide donné, sa tâche est achevée. Pour connaître le rendement, il faut compléter ce renseignement par d'autres. Alors interviennent toutes espèces de procédés, qui gardent un caractère marqué d'empirisme. Par exemple, en France, on incinérât la matière sucrée dont on voulait connaître le rendement au raffinage, et une fois connu le poids des cendres, on le multipliait par un coefficient donné, qu'on avait adopté à la suite d'un certain nombre d'expériences. De même, la quantité de glucose, que l'analyse avait révélée, était multipliée par un coefficient empiriquement déterminé. Les nombres obtenus, additionnés, étaient censés mesurer le déchet qui résulterait du raffinage.

Ainsi, dans ce procédé soi-disant scientifique et précis, les présomptions, et l'aléa tenaient une grande place. Dans ces conditions, il fallait s'attendre à ce que les raffineurs en tirassent profit. C'est ce que craignirent les fabricants qui s'élevèrent énergiquement contre cette solution (1) que recommandaient, au con-

(1) Voici, d'après le procès-verbal de la Conférence internationale de 1873, comment s'exprimèrent les délégués des fabricants français, qui furent entendus contradictoirement avec les délégués des raffineurs.

« ... Quant à l'emploi des procédés scientifiques de sacchari-

traire, les raffineurs (1). L'un de ces derniers s'était écrié, au cours de l'Enquête de 1872 : « Plutôt la saccharimétrie qui nous gêne, que l'exercice dont nous ne voulons pas. » Il avait ainsi formulé le mot d'ordre de la raffinerie. Voici donc dans quelles conditions nouvelles se manifeste la lutte entre la raffinerie et la fabrique indigène. Il s'agit de savoir quel système l'emportera du raffinage en entrepôt, ou du contrôle saccharimétrique.

Les raffineurs l'emportent en 1873 ; l'Angleterre seule, partageant les défiances des fabricants français, exige l'exercice des raffineries. Les trois autres puissances tiennent pour l'emploi de la saccharimétrie. La Conférence se sépare sans avoir abouti. Puis,

métrie, soit d'une manière générale et obligatoire, soit comme moyen de contrôle dans les cas de doute ou de contestation, il ne donnerait au commerce ni la sécurité, ni les facilités nécessaires. En outre, il entraînerait, avec le maintien des classes, des inconvénients au point de vue commercial. »

Conférence de 1873. 8^e Conférence.

(1) Avec précaution, les délégués raffineurs indiquent à la Conférence leurs préférences : Par exemple, après avoir exposé que même l'exercice des raffineries suppose l'emploi de la saccharimétrie, M. Lebaudy ajoute :

« Du reste la Chambre de Commerce de Paris n'a jamais repoussé l'emploi de la saccharimétrie comme donnant des résultats inexacts. Appliquée en douane à toutes les parties du sucre, la saccharimétrie aurait peut-être des inconvénients pour le commerce ; mais, comme contrôle, elle garantirait les recettes du Trésor sans préjudicier à d'autres intérêts... »

Ibid., 8^e Conférence.

les fabricants, après une campagne brillante obtiennent en France, de l'Assemblée Nationale, un vote favorable au principe de l'exercice (21 mars 1874). Battus à ce moment, les raffineurs ne perdent pas courage. Comme il avait été décidé qu'un règlement d'administration publique réglerait l'application de l'exercice, le Conseil supérieur du Commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie fut réuni pour en prendre connaissance et l'amender en cas de besoin. Il procéda à une enquête très longue et très minutieuse. Puis usurpant sur les pouvoirs de l'Assemblée, il émit le vœu que celle-ci revint sur son vote, dans le cas où les Etats étrangers n'admettraient pas à leur tour l'exercice, et que jusqu'à ce qu'ils se fussent exprimés sur ce point dans une Conférence internationale, l'effet de la loi fut suspendu. Les raffineurs avaient eu gain de cause au sein du Conseil — et comme marque de leur victoire, parmi les vœux du Conseil, nous en trouvons un sur lequel il insiste, et qui recommande, à la place de l'exercice, la saccharimétrie (1).

(1) Vœux du Conseil supérieur :

1° Que le Gouvernement s'attache ardemment, dans les négociations qui vont s'ouvrir, à faire entrer l'exercice dans le régime international.

2° Qu'il s'efforce d'étendre la Convention nouvelle aux Puissances européennes qui sont restées en dehors de celle de 1864, notamment à l'Allemagne, à l'Autriche et à l'Italie.

3° Qu'en cas de non acceptation de l'exercice pour les Puis-

Les Conférences internationales furent la reproduction de ces fluctuations. Celle de 1875 faillit aboutir. Celle de 1876 échoua. En 1875, le principe de l'exercice fut adopté par l'Internationale sucrière. En 1876, il fut déclaré inapplicable.

A la Conférence de 1875, la Hollande et la France acceptèrent d'exercer leurs raffineries. L'Angleterre, qui avait supprimé tous les droits sur les sucres avait du même coup supprimé toutes les primes qui en pourraient découler. On lui demandait de prendre pour l'avenir l'engagement d'établir l'exercice, si elle rétablissait les droits. Quoiqu'avec répugnance, les commissaires britanniques y consentirent. Restait la Belgique. Comme en 1864, irrédutiblement attachée à son système particulier d'impôts (prise en charge et abonnement), elle voulait garder sa situation spéciale — et, en retour des engagements pris par les autres puissances, s'offrait à en trouver les « équivalents ». Dans cet ordre d'idées, elle acceptait et de réduire les droits sur le sucre, et d'augmenter la prise en charge. Ces concessions furent jugées insuffisantes, et la conférence se sépara. On pouvait

sances étrangères, l'Assemblée soit sollicitée de reviser la loi qui établit l'exercice en France à partir du 1^{er} juillet 1875.

4^e Que dans ce même cas, et si l'Assemblée y donne son agrément, le Gouvernement veuille bien chercher, dans l'emploi de la saccharimétrie comme base d'impôt, un terrain d'accord avec les puissances étrangères pour une législation commune. »

Conseil sup. 1875.

croire que tout était terminé. Néanmoins, le gouvernement français reprenait les négociations avec chacun des pays contractants, en suite desquelles, le 11 août 1875, une Convention était signée à Bruxelles.

Les raffineurs hollandais intervinrent alors, et les Etats-Généraux de Hollande refusèrent de ratifier le traité. Tout était à recommencer.

Dans la pensée des membres du Conseil supérieur du Commerce, de l'Agriculture et de l'Industrie, ce résultat avait été prévu. Même, ils avaient compté que les choses n'iraient pas si loin. En subordonnant l'application de l'exercice en France à un accord international, ils savaient parfaitement qu'ils enlevaient au système nouveau la seule chance qu'il eut de triompher partout. Si la France avait donné l'exemple, nul doute qu'il eut été suivi. Mais dès qu'avant toute application sérieuse du principe voté, on négociait, il était évident que les intéressés intrigueraient — et probable que leurs intrigues réussiraient. Le jeu, toutefois, était dangereux, et après la signature de la Convention de 1875, l'alerte fut chaude. On s'arrangea pour ne plus courir des chances aussi hasardeuses. Une campagne vigoureuse fut menée en France; le gouvernement fit pression sur l'Assemblée Nationale. Celle-ci revint sur ses votes antérieurs, et en France même, le contrôle saccharimétrique fut substitué au principe de l'exercice.

Les raffineurs avaient vaincu. Dès lors, le résultat de la Conférence de 1876 était prévu. Cette fois, les délégués français firent opposition au système du raffinage en entrepôt, et refusèrent de faire revivre la Convention de 1875, ce que préconisaient et les Anglais, et les Belges. Quant aux Hollandais, ils apportèrent un projet d'application de l'exercice, qui, n'instituant qu'un contrôle illusoire laissait la porte ouverte à toutes les fraudes.

Aussi bien, étant donnée l'importance décisive de cette conférence, qui mit fin à l'entente internationale née en 1864, il convient de citer les principales dispositions du protocole de clôture. Nous verrons par là, marquée avec plus de précision et de netteté que n'en comportent d'ordinaire ce genre de documents quelle fut l'attitude respective de chacune des Puissances délibérantes, et nous pourrons peut-être saisir sur le vif la cause profonde de l'échec des délibérations.

« Les commissaires soussignés, etc...

« La première question examinée dans la conférence a été celle de savoir si l'on pouvait, comme le demandaient les délégués de l'Angleterre et de la Belgique faire revivre la Convention du 11 août 1875 en réservant à chacun des Etats cosignataires la faculté de supprimer l'impôt des sucres.

« A cet égard, les Délégués de la Hollande ont dé-

claré que l'exercice des raffineries, à moins d'être tempéré par des dispositions spéciales, soulèverait probablement dans leur pays l'opposition qu'il avait déjà rencontrée en 1875. Ils ont exposé, en outre, que les compensations offertes par la Belgique n'avaient pas paru suffisantes, que tel était l'un des motifs du vote de la seconde chambre des Etats généraux, et qu'il faudrait s'attendre à un nouvel échec si la Belgique n'accordait pas des garanties complémentaires contre les bénéfices de rendement que ses fabricants de sucre sont supposés obtenir par la législation actuelle. Les Délégués français de leur côté tout en se montrant disposés à accepter l'obligation de l'exercice si on ne s'entendait pas sur des bases plus conformes à la liberté de l'industrie, n'ont pu admettre que cette obligation fut imposée, sans compensation d'aucune sorte, aux seules raffineries de leurs nationaux.

La suppression même de l'impôt ne leur a pas paru un juste équivalent des charges de l'exercice. Ils ont, d'ailleurs, appuyé les observations de la Hollande relativement à la législation belge, et ils ont demandé quelles étaient les mesures que l'Angleterre pourrait être disposée à prendre au sujet des sucres bruts primés à l'exportation par les Etats qui resteraient en dehors de la confédération sucrière, principalement par l'Autriche-Hongrie. Les délégués de la Belgique ont alors expliqué que leur gouvernement avait

fait, dans l'acte du 11 août 1875, de trop larges concessions pour pouvoir y rien ajouter. Dans leur pensée, ces concessions présentaient, pour la suppression des bénéfices de rendement, des sûretés au moins aussi complètes que l'exercice le plus vigoureux. Les Délégués anglais, à leur tour, n'ont pas contesté qu'il ne pût sembler juste de tenir compte de tous les moyens qui ont pour but la suppression des primes ; mais, à leur avis, l'examen des dispositions restrictives qu'il pourrait y avoir lieu de prendre à l'importation des sucres primés provenant des pays avec lesquels on n'aurait pas traité n'aurait pas dû entrer dans le programme de la Conférence. Ils ont ajouté que des dispositions de cette nature n'auraient aucune chance d'être adoptées par le gouvernement de la Reine.

Des divergences aussi tranchées ne permettant pas de faire revivre la Convention de 1875, on a recherché s'il serait possible de se rapprocher sur le terrain de la saccharimétrie. L'application de ce système en France a donné lieu à un travail très complet adressé au Ministre de l'agriculture et du commerce par des chimistes dont la haute compétence ne pouvait être mise en doute. Ce travail a été distribué à tous les membres de la Conférence, qui en ont apprécié le mérite et l'impartialité ; néanmoins les commissaires anglais ont élevé contre le système de la saccharimétrie des objections fondées à la fois sur

les difficultés inhérentes au prélèvement des échantillons et sur l'incertitude des coefficients applicables au glucose et aux sels.

Pour s'éclairer à ce sujet, la Conférence a fait appeler dans son sein les auteurs du travail qui lui avait été soumis : MM. Aimé Girard et de Luynes, professeurs au conservatoire des Arts-et-Métiers ; A leur avis, le prélèvement des échantillons indispensable dans tous les systèmes d'impôt, ne présente aucune difficulté particulière à la saccharimétrie, parce que les sels qu'on parviendrait à ajouter au sucre en déjouant la surveillance du service n'échapperaient pas aux investigations des laboratoires. Ils ont spontanément admis qu'on n'était pas encore bien fixé sur le chiffre des coefficients nécessaires pour les glucoses et pour les cendres. Mais, dans leur pensée, les écarts à prévoir, sensibles peut-être pour la science qui ne se contente pas d'à peu près, étaient sans importance pour la perception d'un impôt. Malgré ces éclaircissements, les Délégués anglais ont maintenu leurs objections. Les Délégués hollandais ont également manifesté des appréhensions sur les résultats des pratiques saccharimétriques et les Déléguées belges se sont bornés à exprimer quelques doutes sur la quotité du coefficient afférent au glucose. La Conférence s'est ainsi trouvée conduite à juger que les esprits n'étaient pas préparés à un accord commun sur cette base.

En ce moment, les Commissaires des Pays-Bas ont proposé un projet transactionnel. D'après ce projet, chacune des parties contractantes se serait obligée à supprimer l'impôt des sucres, on à le percevoir à la consommation, suivant un mode combiné de manière à écarter les objections que l'exercice proprement dit avait suscitées dans les Pays-Bas. Une exception était faite pour la Belgique : les Délégués néerlandais, reconnaissant que l'impôt à la consommation pourrait y présenter des difficultés sérieuses, ont cru devoir se borner à demander à cet Etat l'engagement d'abolir toute protection à l'intérieur et tout bénéfice sur le drawback. Mais pour les Délégués français, la proposition de la Hollande n'offrait pas un terrain sur lequel l'accord pût s'établir. En effet, d'une part la situation financière de la France ne permet pas de prévoir la possibilité de supprimer l'impôt sur les sucres, de l'autre, si le système de l'impôt à la consommation, tel qu'il a été présenté en dernier lieu par les Délégués hollandais, laissait une espérance d'accord, en se rapprochant de l'exercice, il n'en présentait pas toutes les garanties ; d'un autre côté, les Délégués français entendaient réserver à leur gouvernement toute sa liberté d'action pour le cas où les Pays-Bas aboliraient l'impôt, et ils ne pouvaient se dissimuler que la situation présentait cette difficulté que la Grande-Bretagne ne paraissait pas disposée à prendre les mesures nécessaires

pour repousser de son marché les sucres bruts qui arrivent de pays où il existe des primes ; mais les Délégués anglais estimaient que le défaut d'entente ne saurait se produire sur le terrain des surtaxes, attendu que, dans leur pensée, cette question aurait dû, comme ils l'avaient déjà dit, rester en dehors des délibérations de la Conférence. Enfin les Délégués belges ne pouvaient de leur côté, accepter que conditionnellement la combinaison de leurs collègues des Pays-Bas.

Ecartant pour la Belgique l'exercice des raffineries et même celui des fabriques, ils auraient admis pour la Hollande, tout en ne dissimulant pas qu'il leur paraissait incomplet, le système qu'on proposait en son nom, si la France l'avait trouvé suffisamment efficace. Mais ils repoussaient préemptoirement pour leur pays l'engagement qu'on voulait lui imposer, s'il devait l'obliger à fortifier par des dispositions complémentaires les garanties auxquelles il avait souscrit dans la Convention de 1875.

Dans l'état, les Délégués belges ont présenté à leur tour, un projet d'arrangement basé sur le double élément de la saccharimétrie et des types... La proposition belge complétée par diverses propositions empruntées en partie aux Conventions de 1864 et 1875, a donné lieu à diverses objections. Les Délégués anglais n'ont pas cru pouvoir l'appuyer, parce que, dans leur pensée, elle reposait sur un système de saccharimétrie qu'ils

avaient déjà écartée. Pour les Délégués hollandais, la combinaison belge avait l'inconvénient radical de laisser encore la porte ouverte à des bénéfices de rendement plus ou moins élevés. Enfin les Délégués français ne voyaient pas dans les obligations acceptées par la Belgique l'équivalent de ce qu'aurait concédé la France, et ils n'y trouvaient aucune protection contre la concurrence inégale des sucres bruts primés dont il a déjà été parlé.

« Parvenus à ce point de leurs travaux, les Commissaires soussignés ont unanimement résolus de se séparer pour rendre compte de la situation à leurs Gouvernements respectifs, et pour les prier d'examiner s'il ne conviendrait pas, comme l'ont demandé dès le principe les délégués de la Hollande, d'appeler à des conférences ultérieures divers Etats restés étrangers à la Convention de 1864, notamment l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, l'Italie, pour tâcher d'écarter ainsi certaines inégalités qui ont pesé sur les dernières délibérations, et de préparer des concessions réciproques que rendrait peut-être plus facile la perspective d'un marché international fort agrandi... »

Ce protocole indique, d'une manière discrète, mais précise, qu'à plusieurs reprises l'opposition des délégués français a fait échouer toutes les tentatives d'accord. Et sans doute, l'on trouverait dans l'attitude des autres puissances de quoi justifier celle de la

France. Toutefois, il semble bien que notamment la Convention de 1875 aurait pu revivre, si nos délégués n'avaient eu le désir de l'enterrer. Mais pourquoi ce désir, pourquoi cette attitude ?

Très évidemment, soutenir avec cette énergie et cet exclusivisme rigide le principe de la saccharimétrie, c'est vouloir prendre contre les fabricants le parti des raffineurs. Au reste, nous savons déjà que le revirement de nos délégués aux Conférences internationales avait été précédé d'un revirement analogue à propos de notre législation propre, de la part des membres de l'Assemblée Nationale. Mais ce revirement même, à quoi tient-il ? Il ne s'explique certainement qu'en partie par les fluctuations de la politique, et l'action propre des raffineurs sur les pouvoirs publics. Car l'action des fabricants aussi ne cesse de s'exercer, et alors la question qui se pose est de savoir pourquoi, alors qu'elle avait triomphé auparavant, à présent elle échoue.

La réponse à cette question nous est d'abord donnée par l'examen des délibérations et du Conseil supérieur, et de l'Assemblée Nationale. La crainte de la concurrence étrangère a pesé sur tous les esprits. Nous voyons aussi qu'elle domine les débats de la conférence de 1876 : le protocole que nous avons reproduit en porte les traces, en décele l'influence. Chose grave : ce n'est pas seulement les délégués français qui sont résolus à conserver leurs primes

pour répondre à la politique de leurs concurrents; c'est aussi les Hollandais qui se sentent très directement menacés. Dès l'ouverture des travaux, cette préoccupation se fait jour. Les délégués des Pays-Bas voudraient qu'on invitât à se faire représenter à la Conférence toutes les puissances sucrières, et non pas seulement celles qui adhèrent à la Convention de 1864 (1). Les Français désirent quelque chose de plus qu'une conversation avec les puissances concurrentes : une défense énergique contre leurs agissements ; une surtaxe opposée par l'Angleterre à tous les sucres primés, de façon à annihiler l'action de la prime. Cette opinion qu'ils expriment avec force, et à plusieurs reprises (2), ils la formulent dans une

(1) « M. Rahusen (délégué des Pays-Bas) demande qu'avant d'aborder la discussion du régime qu'il conviendrait d'adopter de concert, la conférence soit appelée à se prononcer sur la question suivante : Y a-t-il lieu d'inviter à s'y faire représenter ceux des autres états européens qui sont également des producteurs de sucre, mais qui n'ont pas pris part aux négociations antérieures, notamment l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et l'Italie ? MM. les délégués des Pays-Bas n'hésitent pas à se prononcer pour l'affirmative... »

Procès-verbal des Conférences, 1875, p. 8.

(2) Voir notamment. 6^e Conférence — *Proc. verb.* 1875, p. 77. « Les parties contractantes iraient ainsi contre le but même de la Convention, en s'obligeant à rester désarmées en face d'industries rivales et primées qui viendraient faire concurrence aux États associés, non seulement sur les marchés tiers, mais encore sur leur propre territoire... » Voir aussi la discussion, p. 96, entre les délégués français et anglais.

proposition : Les puissances contractantes « s'obligent à frapper de surtaxes à l'importation les sucres provenant des pays qui ne seraient pas contractants et dont l'industrie sucrière bénéficierait de primes (1). » Les Anglais, alors, s'étonnent de voir leurs co-délégués poser cette question qui d'après eux ne rentrait pas dans le programme de la conférence. Mais ils furent cependant obligés d'y répondre — et ils déclarèrent nettement que le mode d'action qu'on leur proposait leur paraissait inconciliable avec la politique libre-échangiste pratiquée dans leur pays, et qu'au surplus leur gouvernement ne pouvait manquer de refuser de s'engager dans cette voie. C'est alors qu'on sentit l'impossibilité d'aboutir. Car cette déclaration avait fouetté le désir des autres puissances de conserver à leurs nationaux les primes, comme une protection nécessaire contre la concurrence des Autrichiens et des Allemands.

C'est de celle-ci, en effet qu'il s'agit. Par divers systèmes d'impôt que nous n'avons pas ici à analyser, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie offrent à leurs fabricants des primes considérables, de sorte que l'exportation — en particulier des sucres bruts — s'est, dans ces pays, développée d'une façon remarquable. Les sucres bruts de betterave allemands et autrichiens inondent le marché anglais, et même le marché

(1) *Ibid.*, p. 82.

français. Indirectement, la raffinerie tant autrichienne qu'allemande profite à son tour des primes, et devient menaçante pour la Hollande, la France et la Belgique. Dans ces conjonctures, l'Angleterre refusant de fermer son marché aux sucres primés, d'où qu'ils viennent, Français et Hollandais préférèrent reprendre leur liberté.

CONCLUSION

Ainsi, à n'examiner que la concurrence entre fabricants français de sucre de betterave et raffineurs du même pays, nous arrivons à cette conclusion : elle a troublé le marché international, amené des complications dans le fonctionnement du régime juridique institué par la Convention de 1864. Elle a même, dans une certaine mesure, empêché le remaniement de ce régime, le renouvellement de la Convention. Toutefois, l'examen même des délibérations des Conférences internationales suffit à montrer qu'à elle seule, cette cause de troubles eut été insuffisante à expliquer la dissolution du Zollverein sucrier, la dénonciation du Traité de 1864. Il faut, pour comprendre la situation qui est faite à partir de 1876 aux pays producteurs de sucre, tenir compte d'un fait nouveau : l'apparition sur le marché international de sucres primés

venant d'Allemagne et d'Autriche, l'entrée en ligne de nouveaux pays, producteurs et exportateurs de sucre.

• Etant révélée l'importance de ce facteur nouveau, nous allons en étudier l'action.

ENTRÉE DES SUCRES PRIMÉS SUR LE MARCHÉ ANGLAIS :
DE LA CONCURRENCE QU'ILS Y FONT AUX SUCRES DES
PAYS CONTRACTANTS. — CONSÉQUENCES.

Lorsqu'en 1863-64, des pourparlers furent repris entre les pays producteurs de sucres, afin d'aboutir à une législation internationale, on fit auprès du Zollverein allemand quelques ouvertures. A cette époque déjà, le système d'impôt sur le sucre, tel qu'il avait été adopté en Allemagne s'écartait sensiblement de tous les systèmes connus.

L'impôt était prélevé sur les betteraves travaillées, non sur le produit ou en cours de fabrication, ou achevé : c'était un impôt à la fabrication, non un impôt à la consommation. Ce mode d'impôt était susceptible de constituer une prime considérable aux fabricants avisés ; il était destiné à développer la production. D'autre part, le drawback, tel qu'il était entendu en Allemagne, constituait une prime directe à l'exportation. Or, le Zollverein était peu disposé à modifier en vue d'avantages problématiques, un sys-

tème d'impôt dont il se trouvait bien. Il refusa donc de discuter avec la France, la Grande-Bretagne, la Belgique et la Hollande. D'un autre côté, ces quatre pays dédaignaient le Zollverein allemand, qui produisait déjà une certaine quantité de sucre, mais qui se bornait à satisfaire aux besoins de son marché intérieur, et ne s'occupait point encore d'exporter sur une grande échelle. Ils prirent donc aisément leur parti de l'abstention du Zollverein et cela non seulement, lorsqu'ils signèrent entre eux la Convention de 1864, mais même lors qu'ils la remanièrent (1).

Cependant, l'importance de la production allemande croissait de jour en jour.

C'est ce qu'indique le tableau ci-contre (2) :

D'autre part, de 1860 à 1871, l'Allemagne protégeait son marché contre l'importation des sucres étrangers, s'efforçait de se suffire à elle-même, puis lorsque son industrie, grâce à la protection puissante qu'elle avait rencontrée, fut désormais en état de se

(1) A la Conférence de la Haye, en 1868, assistèrent des délégués du « Zollverein », qui avaient été officiellement convoqués. Ils ne participèrent point aux délibérations. On les invita à exposer le système d'impôt adopté par leur pays, ce qu'ils firent ; et ils indiquèrent qu'il n'était point probable que leur pays changeât sa législation, pour la mettre en harmonie avec les prescriptions de la Convention de 1864.

Puis, ils se retirèrent, sans que leurs déclarations aient soulevé un intérêt bien vif, ni une inquiétude quelconque. (Voir les procès verbaux de la Conférence de 1868).

(2) Voir à la page suivante.

ALLEMAGNE. — Production, commerce et consommation du sucre (1)

Années d'exploitation	Nombre de fabriques en exploitation	Quantité de betteraves mises en œuvre en tonnes	Sucre brut produit en tonnes	Quantité de betteraves nécessaire à la production de 1 kg. de sucre brut	Rendement des betteraves 0/0
1836-37. . . .	122	25 346	1 408	17 ^{kg} ,29	5,55
1840-41. . . .	145	241 486	14 205	17 ,00	5,88
1850-51. . . .	184	736 215	53 349	13 ,80	7,25
1860-61. . . .	247	1 467 702	126 526	11 ,60	8,62
1870-71. . . .	304	3 050 745	156 418	11 ,60	8,62
1871-72. . . .	311	2 250 918	186 442	12 ,07	8,28
1872-73. . . .	324	3 181 550	262 551	12 ,12	8,25
1873-74. . . .	337	3 528 763	291 041	12 ,12	8,25
1874-75. . . .	333	2 756 745	255 412	10 ,75	9,30
1875-76. . . .	332	4 161 284	358 048	11 ,62	8,60
1876-77. . . .	328	3 550 037	289 423	12 ,20	8,19
1877-78. . . .	329	4 090 968	378 009	10 ,75	9,30
1878-79. . . .	324	4 628 747	426 155	10 ,76	9,29
1879-80. . . .	328	4 805 261	409 415	11 ,57	8,65
1880-81. . . .	333	6 322 203	555 915	11 ,06	9,04
1881-82. . . .	353	6 271 947	599 722	10 ,08	9,92
1882-83. . . .	358	8 747 153	831 995	10 ,30	9,71
1883-84. . . .	376	8 918 130	940 109	9 ,28	10,77
1884-85. . . .	408	10 402 688	1 123 030	9 ,07	11,02
1885-86. . . .	399	7 070 316	808 105	8 ,44	11,85
1886-87. . . .	401	8 306 652	985 628	8 ,16	13,32
1887-88. . . .	391	6 963 960	910 698	7 ,26	13,77
1888-89. . . .	396	7 896 183	944 505	7 ,97	12,55
1889-90. . . .	400	9 825 039	1 213 689	7 ,99	12,84
1890-91. . . .	406	10 623 319	1 284 465	7 ,97	12,54
1891-92. . . .	403	9 488 002	1 144 368	7 ,83	12,62
1892-93. . . .	401	9 811 940	1 171 843	8 ,00	12,49
1893-94. . . .	405	10 644 351	1 316 665	8 ,66	12,55
1894-95. . . .	405	14 521 029	1 766 805	8 ,81	11,28
1895-96. . . .	397	11 675 217	1 537 522	8 ,22	12,16
1896-97. . . .	399	13 721 601	1 738 885	7 ,90	12,66
1897-98. . . .	402	13 697 892	1 755 229	7 ,80	12,79

(1) On me pardonnera d'avoir publié le tableau dans son entier, étant donné son intérêt. Il est extrait du *Bulletin de Statist. et Législ. comparée*, année 1899, II, 131.

Commerce des sucres pour l'Allemagne (1).

Années d'exploitation	Importations évaluées en sucre brut en quint.	Exportations évaluées en sucre brut en quint.	Consommation totale en kilog.	Consommation par tête en kilog.
1840-41	571 293	25 127	667 073	2,4
1850-51	441 810	89 637	972 219	3,25
1860-61	87 791	35 917	1 454 064	5,3
1870-71	54 300	490 424	2 193 743	6,64
1871-72	457 232	142 760	2 178 941	5,41
1872-73	236 324	179 384	2 682 451	6,51
1873-74	263 574	216 550	2 967 431	7,11
1874-75	245 811	103 107	2 701 828	6,43
1875-76	181 940	561 210	3 205 212	7,55
1876-77	95 885	603 539	2 401 528	5,59
1877-78	66 288	967 780	2 903 599	6,69
1878-79	58 651	1 378 907	2 981 295	6,79
1879-80	49 910	1 342 159	2 861 903	6,45
1880-81	37 823	2 838 483	2 833 491	6,89
1881-82	39 511	3 143 649	2 978 864	6,61
1882-83	47 081	4 725 514	3 766 520	8,30
1883-84	36 071	5 958 144	3 684 030	8,07
1884-85	34 716	6 737 275	4 764 774	10,36
1885-86	39 870	5 003 215	3 417 704	7,37
1886-87	31 917	6 611 280	3 603 453	7,70
1887-88	58 343	5 147 233	4 499 745	9,52
1888-89	53 033	6 122 499	3 827 722	7,92
1889-90	53 240	7 441 459	4 471 161	9,11
1890-91	79 318	7 502 265	4 702 534	9,49
1891-92	109 903	6 929 113	4 762 648	9,52
1892-93	23 154	7 261 581	5 013 194	9,88
1893-94	11 641	7 283 224	5 166 300	10,08
1894-95	13 784	10 460 432	5 526 947	10,68
1895-96	14 215	9 581 284	6 688 596	11,09
1896-97	15 325	12 375 214	5 050 780	11,09
1897-98	12 988	10 418 012	6 363 989	11,75

(1) *Bull. St. et L. comp., ibid.*

développer d'elle-même, l'importation redevint assez importante, et surtout l'exportation commença à prendre une grande extension. On s'en rendra compte par le tableau ci-contre (1).

Or, où se déversaient ces sucres de betteraves, produits sur le sol allemand, exportés d'Allemagne soit à l'état brut, soit sous forme de raffinés ?

Pour une part évidemment, sur le marché anglais, où se rencontraient les sucres du monde entier, absorbés par une consommation sans cesse croissante, insatiable.

D'après les tableaux officiels du *Board of Trade*, de 1872 à 1877, l'importation des sucres allemands (sucres de betterave raffinés) sur le marché britannique s'accroît dans des proportions invraisemblables :

Années	Quantités importées en cwts	Années	Quantités importées en cwts (2)
1872	735	1875	7 867
1873	18 682	1876	30 976
1874	9 192	1877	411 635
<i>Bulletin de Stat. et Législ., comparée, 1888, t. XXIV, tableau III D.</i>			

Sans doute, dans le même espace de temps, tous les pays producteurs de sucre accroissent leurs en-

(1) Tableau de la page 129.

2 Cwts = hundredweights. 4° cwt vaut 50 kilogr., 8.

vois en raffinés (1). Mais l'importation allemande croît plus vite que l'importation totale (1) des raffinés de betterave ; et plus vite aussi que l'importation de chacun des autres pays (2).

Et ce qui est grave, c'est que croissant absolument et relativement davantage que les importations des autres pays, il importe peu que celles-ci croissent en même temps : il doit arriver un moment, où l'accroissement de l'importation allemande va faire obstacle à l'accroissement de l'importation des autres pays. Ce fait prévu par les représentants des puissances intéressées à la Conférence de 1876 se réalise précisément cette année-là : les importations française, et belge diminuent, l'importation totale diminue, seules l'importation hollandaise et l'importation allemande croissent et celle-ci, relativement, plus que celle-là.

Mais, si la concurrence allemande est à craindre sur le marché international, quand il s'agit de sucres raffinés, combien elle se montre plus pressante et

(1) *Sucres importés dans le Royaume-Uni : Sucres raffinés de betterave*
(envois de pays européens)

Années	Total en cwts.	Années	Total en cwts.
1872	1 719 946	1875	2 566 693
1873	2 230 257	1876	2 538 955
1874	2 529 645	1877	3 109 298

(2) Voir le tableau de la page 129.

Sucres importés dans le Royaume-Uni : sucres raffinés de betteraves en cwts (1)
(envois de pays européens) (2)

Années	France	Allemagne	Belgique	Hollande	Russie	Autres pays	Total
1872	1 138 278	785	74 768	506 165	—	—	1 719 946
1873	1 489 214	18 682	93 478	629 183	—	—	2 230 287
1874	1 834 519	9 192	123 997	561 917	—	—	2 529 645
1875	1 919 114	7 867	119 295	520 417	—	—	2 566 693
1876	1 772 113	30 976	68 368	647 605	19 893	—	2 538 955
1877	2 069 543	411 635	35 775	521 891	64 197	6 257	3 109 298
1878	2 313 676	108 401	81 709	649 876	2 394	—	3 156 146
1879	1 624 605	59 134	89 401	792 063	6 962	—	2 572 165
1880	1 586 416	244 645	108 313	876 471	21 293	—	2 837 438
1881	1 340 273	418 566	156 608	805 776	—	—	2 691 223
1882	1 341 862	350 676	173 817	788 437	—	—	2 654 792
1883	1 543 743	537 788	106 387	1 006 209	—	—	3 144 127
1884	1 047 501	752 027	77 834	1 320 324	—	—	3 197 686
1885	498 838	974 025	74 057	1 208 522	231 365	—	3 046 807
1886	1 006 946	1 830 467	109 585	1 180 289	819 150	—	4 946 437
1887	1 548 718	2 832 815	216 717	1 501 197	417 390	—	6 216 837

(1) Cwt = 50 kg., 8. — (2) *Bulletin de Stat. et Législ. comparée*, 1888, p. 82.

plus redoutable, à considérer les sucres bruts.

ROYAUME-UNI. — *Sucres importés dans le Royaume-Uni : sucres bruts de betteraves, en quintaux de 50,8 kilog. (cwts)*
(envois des pays européens) ⁽¹⁾

Années	France	Allemagne	Belgique	Pays-Bas	Total en cwts
1872	1 100 533	341 081	470 305	47 711	1 959 630
1873	823 130	678 873	449 371	155 087	2 106 461
1874	1 046 617	582 049	791 765	76 998	2 497 429
1875	1 016 843	568 208	504 100	69 592	2 158 743
1876	698 201	1 516 233	578 931	298 440	3 091 805
1877	442 884	1 853 946	489 253	99 548	2 885 634
1878	281 621	2 436 380	496 156	339 717	3 553 874
1879	176 940	2 660 196	338 329	222 328	3 397 793
1880	115 298	4 384 268	493 349	205 601	5 198 516
1881	208 700	5 174 787	655 170	152 597	6 191 254
1882	150 224	4 224 953	573 290	155 888	5 304 355
1883	245 994	6 382 317	1 462 143	326 836	8 417 290
1884	44 095	7 205 678	487 165	234 623	7 982 475 ⁽¹⁾
1885	26 229	7 331 637	543 175	286 570	8 189 611 ⁽²⁾
1886	38 007	5 671 647	760 671	281 034	6 774 138 ⁽³⁾
1887	68 186	7 658 481	1 063 014	407 008	9 223 856 ⁽⁴⁾

(1) Y compris 10914 cwts du Danemark. — (2) Y compris 2000 du Danemark. —
(3) Y compris 1910 de Russie, 13200 de Suède et 17674 du Danemark, — (4) Y compris 26609 du Danemark et 658 de Russie.

Jusque vers l'expiration de la Convention de 1864, nous le savons, l'exportation française des sucres bruts de betterave a progressé dans des proportions incroyables ; elle a atteint sur le marché anglais le premier rang. Dès 1876, elle tombe, diminue de près d'un quart, tandis que l'importation allemande s'accroît dans la proportion de 1 à 3, et passe au premier rang, où désormais elle se maintiendra. C'est là qu'est le danger : les fabricants des pays intéressés l'ont bien vu.

(1) *Bull., Stat. et Lég., comparée, 1888.*

A ce danger, il était un remède : le maintien de la convention de 1864, et surtout l'application stricte d'une des clauses de cette convention qui n'avait point encore joué : celle qui prévoit l'établissement d'un tarif défensif contre les sucres primés, de taxes équivalentes au montant des primes, et par là même capables d'annihiler l'effet de celles-ci.

C'est ce que réclamèrent, nous le savons déjà, les délégués français et hollandais. Mais nous savons aussi qu'il leur fut répondu négativement. C'est là le véritable motif de l'échec des délibérations internationales.

Ce refus de l'Angleterre est d'ailleurs parfaitement explicable. Non seulement, l'intérêt du consommateur anglais est de voir diminuer le prix du sucre sous l'effet de la concurrence internationale et des primes ; mais encore, malgré les apparences, le producteur anglais n'a pas à souffrir de cette concurrence. Que s'il avait eu à en souffrir, il est vraisemblable qu'on l'aurait sacrifié au consommateur. Car, la consommation croît dans des proportions telles, que l'augmentation du prix du sucre atteindrait désormais toutes les classes de la société, et frapperait non un objet de luxe, mais un aliment de première nécessité (1).

Mais il n'y a pas à choisir entre des intérêts con-

(1) Voir le rapport de *Board of Trade*, cité plus bas.

traires. La production du sucre, dans le Royaume-Uni n'a pas eu à souffrir de l'importation des sucres primés. Un rapport très précis du *Board of Trade* le note expressément. « Il a été constaté par les recensements que le nombre des raffineurs avait augmenté de 2.820 en 1851, à 4.481 en 1881. De 1880 à l'époque actuelle, la quantité de sucre annuellement raffiné passe de 700.000 tonnes à plus de 800.000, l'augmentation se produisant surtout à Londres. Il a été constaté que les confitureries et confiseries du pays emploient plus de 100.000 tonnes de sucre raffiné et occupent 12.000 personnes environ, et qu'en outre, des suppléments de débouchés résultent de l'emploi du sucre comme matière première dans quantités d'industries (fabrication de biscuits et d'eaux minérales, brasseries, etc... ») (1).

Et plus loin :

« XIII. — En ce qui concerne le raffinage, on constate une augmentation dans l'importation des sucres bruts destinés au raffinage :

320.000 tonnes en	1854-56
400.000 » »	1862-64
650.000 » ■	1877-79 (2) »

Cette dernière constatation nous explique ce phénomène, en apparence paradoxal, de la survivance,

(1) In *Bulletin de statistique et de législation comparée*, t. XVI.

(2) *Ibid.*

voire de la croissance de l'industrie sucrière anglaise, malgré l'accroissement des importations. Les importations en sucre brut destiné au raffinage peuvent augmenter, sans que l'industrie anglaise du raffinage en soit atteinte : tout au contraire. Quant aux importations de raffiné, sans doute elles ont aussi augmenté, mais non pas dans les mêmes proportions (1). Même, de 1877 à 1883 leur augmentation s'est arrêtée (2). Ajoutons que les sucres raffinés, qui viennent de l'étranger, sont employés le plus souvent par les industries complémentaires que nous avons signalées plus haut. Les consommateurs ordinaires emploient plutôt le sucre tel qu'il sort des raffineries anglaises. Chez celles-ci, la spécialisation à laquelle elles se livraient déjà, du temps où la Convention de 1864 fonctionnait encore, s'est parachevée, et un autre rapport signale qu'il n'y a pour ainsi, plus en Angleterre que des raffineries livrant du sucre, incomplètement purifié (*moist sugar*) (3).

(1) Voir le tableau comparatif, p. 129.

(2) Rapport précité du *Board of Trade*, § 14.

(3) In *Bulletin de statistique et de législat.*, comparée année 1880 : *Rapport de la Commission spéciale sur les sucres* (p. 146) :

« En 1864, la Grande-Bretagne comptait environ 30 raffineries qui convertissaient annuellement 200.000 tonnes de sucre brut en 140.000 tonnes de sucre *en pains*. Depuis lors déclin ; en 1875, quasi-disparition en raison de la concurrence des raffinés étrangers, notamment de la France et des Pays-Bas. » Le même rapport signale en revanche la prospérité des raffineurs de cassonade (*moist sugar*).

Mais il est un producteur, qui, de nationalité anglaise, livre ses produits sur le marché anglais. C'est le fabricant de sucre de canne, dans les colonies de la Grande-Bretagne. Que devient-il ?

Le tableau suivant va vous l'apprendre :

Production du sucre dans le monde entier (1)

Production du sucre évaluée en sucre brut, par tonnes de 1016 kilog.

Années	Sucre de betterave	Sucre de canne		Total (en chiffres ronds)	Proportion 0/0		
	Europe	Colonies anglaises	Autres pays		Sucre de betterave	Sucre de canne	
						Colon. angl.	Autres pays
1872 . . .	1 142 900	325 000	1 466 000	2 935 000	39	11	50
1873 . . .	1 110 000	363 000	1 478 000	2 951 000	38	12	50
1874 . . .	1 054 000	334 000	1 378 000	2 766 000	43	11	46
1875 . . .	1 317 000	333 000	1 413 000	3 063 000	39	12	49
1876 . . .	1 059 000	344 000	1 333 000	2 740 000	40	15	45
1877 . . .	1 101 000	407 000	1 264 000	2 772 000	45	13	42
1878 . . .	1 400 000	394 000	1 305 000	3 120 000	45	12	43
1879 . . .	1 575 000	409 000	1 535 000	3 518 000	43	11	46
1880 . . .	1 404 000	371 000	1 503 000	3 279 000	48	11	41
1881 . . .	1 750 000	386 000	1 474 000	3 610 000	47	13	40
1882 . . .	1 780 000	498 000	1 518 000	3 799 000	50	12	38
1883 . . .	2 100 000	495 000	1 609 000	4 251 000	48	12	40

Ce tableau montre que, quelque soit l'augmentation totale de la production du monde entier (qui passe de 2. 935. 000 tonnes en 1872 à 4. 251. 000 tonnes en 1883), la production des colonies anglaises aug-

(1) *In Bull. St. et Leg. compar.* XXIV (1888) : reproduction du tableau I des publications du *Board of Trade*.

mente *au moins* dans la même proportion (puisque dans le même espace de temps, elle est toujours au moins 11 0/0 de la production totale, et parfois atteint à un quantum supérieur). L'accroissement de la production betteravière n'empêche ni l'accroissement de la production des colonies anglaises, ni celui de la production du sucre de canne des pays étrangers. Il est vrai que la production betteravière croît plus vite que la production du sucre de canne : mais l'augmentation *relative* de la production betteravière ne fait point de tort aux colonies anglaises : elle n'atteint que les pays étrangers, producteurs de sucre de canne.

Concluons donc : il y a sur le marché anglais invasion de sucres de betterave primés. Ils proviennent d'Allemagne d'abord, d'autres pays ensuite (Autriche, Russie, Etats-Unis, etc...). Le producteur anglais (colon ou raffineur) ne s'en trouve pas atteint ; le consommateur anglais s'en trouve favorisé. — Les raffineurs français et hollandais n'en souffrent d'abord pas. Seuls, les fabricants de sucre indigène français, belges ou hollandais sont atteints — et gravement — par l'invasion des sucres provenant de pays neufs, dispensateurs de primes.

ENTRÉE DES SUCRES PRIMÉS SUR LE MARCHÉ FRANÇAIS ; DE LA CONCURRENCE QU'ILS Y FONT AUX PRODUCTEURS NATIONAUX. — CONSÉQUENCES.

Lors de l'invasion des sucres primés sur le marché international, seuls les exportateurs de sucre brut se sentirent frappés ; il ne parut point que les raffineurs fussent en quoi que ce soit menacés. La vieille lutte entre fabricants et raffineurs en prit plus d'acuité. Les fabricants, persuadés que tous leurs maux venaient de la concurrence victorieuse que faisaient aux raffineurs anglais les raffineurs de France, voulurent enlever à ceux-ci le bénéfice des primes qu'ils touchaient, et réclamèrent avec plus d'énergie que jamais l'exercice des raffineries internationales. Nous savons déjà que plus avisés que les industriels intéressés, les commissaires aux Conférences internationales prêtèrent plus d'attention à l'invasion des sucres primés d'Allemagne et de Russie qu'à la rivalité entre raffineurs et fabricants. Faute de s'entendre sur la nécessité des mesures de défense à prendre

contre les sucres bruts primés des pays non-contractants, les commissaires se séparèrent sans avoir abouti, et la Convention de 1864 fut dénoncée.

Chacun des pays contractants reprit alors sa liberté. Toutefois, la législation en vigueur sous le régime conventionnel continua en général à s'appliquer sans modification. En France notamment, nous n'avons guère à noter comme fait nouveau que la loi du 30 décembre 1875, qui autorisait les employés de l'Etat à contrôler, au moyen de l'analyse saccharimétrique, les classifications qu'ils seraient tentés d'adopter. Cette loi, en apparence, armait mieux l'Etat. En réalité, elle maintenait le vieux système de classification qu'avait consacré la Convention de 1864. Elle laissait en tous cas subsister la dualité de législation, dont nous avons vu les effets, entre les sucres déclarés à l'admission temporaire, et ceux déclarés à la consommation intérieure. Et elle n'autorisait à déclarer les sucres étrangers pour l'admission temporaire, que lorsqu'ils avaient un certain « titrage » et que d'ailleurs ils étaient importés directement des pays hors d'Europe.

Par là, l'importation des sucres de betteraves étrangers se trouvait considérablement gênée (1) ;

(1) « Sous l'empire de la loi de 1875, les sucres étrangers comme les sucres indigènes étaient soumis à la taxe d'après leur nuance ou leur classe, sans doute ; mais comme ils n'étaient pas reçus en admission temporaire en vue du raffinage pour l'exportation, ils

et d'autre part, les raffineurs français étaient en quelque sorte tenus d'acquiescer (en vue de l'exportation) des sucres indigènes produits en France. Ainsi d'une part la production du sucre national de betteraves s'en trouvait encouragée ; d'autre part, l'importation en France des sucres primés était entravée. Dans ces conditions, la concurrence que ces derniers faisait à nos sucres sur le marché international devenait moins redoutable, et la crise qui se préparait en était atténuée.

Elle n'en existait pas moins. Dès 1877, les tableaux du commerce extérieur nous l'indiquent, les exportations de sucre brut diminuent, et celles de raffiné cessent d'augmenter. A cette situation grave il faut un remède. Mais lequel ? Le marché international se fermant à leurs produits, les intéressés ont le choix entre restreindre leur production, ou trouver un autre débouché que l'exportation. C'est à ce dernier parti qu'ils s'arrêtent. Ils y sont tenus. Car, de restreindre leur production, il ne saurait être question.

payaient le droit de 65 fr. 52, alors même qu'ils étaient au bas de l'échelle. Il y avait là pour ces sucres une gêne réelle qui s'ajoutait à la faible surtaxe de 2 francs seulement dont ils étaient alors frappés. Dans tous les cas, le minimum de rendement était de 76°, ce qui, dans une certaine mesure avaient pour effet d'écarter de notre frontière certains sucres spécialement fabriqués en vue de l'exportation... Aussi les importations de l'Autriche comme de l'Allemagne étaient-elles presque nulles... ; quant à celles de la Belgique, elles étaient devenues insignifiantes. » (Congrès betteravier de 1882. *Rapport de M. Mariage*, I, p. 23.)

Ils sont liés avec leurs fournisseurs, les cultivateurs de betterave, par des contrats à longue durée; ils n'ont donc point la possibilité de restreindre leur demande de matière première et de produire moins. Mais tenus de trouver un autre débouché que l'exportation, ils n'ont à leur disposition que le marché national. Il leur faut trouver les moyens d'accroître la consommation intérieure. Pour y réussir ils proposent un large dégrèvement. Or, l'état de nos finances le permettant, le gouvernement ne s'y refuse pas. A une condition toutefois: c'est que, pour éviter un certain nombre des fraudes que nous avons longuement décrites, le sucre sera désormais *classé* et *taxé* uniquement sur les résultats de l'analyse saccharimétrique. Les intéressés y consentant, la loi du 19 juillet 1880 fut votée.

Elle est, nous le voyons, une conséquence de la crise qui se produit sur le marché international, en suite du ralentissement de nos exportations. Elle est un effort pour procurer à nos fabricants un débouché nouveau. En fait, elle y parvient (1). Mais

(1) Le prix moyen du sucre en pain, pendant les années 1878 et 1879, qui ont précédé le dégrèvement (1^{er} octobre 1880) était d'environ 141 fr. 75

En 1881, ce prix n'a été que d'environ 112 fr. 75.

Le prix du sucre en pains a donc été moindre de 29 fr. 50 par 100 kilogrammes en 1881 que dans les années précédentes. Cependant le prix du sucre *brut* n° 3 était supérieur de 5 francs à ceux de 1878 et 1879.

On peut donc dire que la totalité de la réduction de l'impôt a

L'effet heureux de cette mesure se trouve neutralisé par un contrecoup inattendu de la loi de 1880.

Les sucres ne sont désormais imposés que pour la quantité de sucre qu'ils contiennent ou sont supposés contenir. Or, cela s'applique aussi bien aux sucres étrangers qu'aux produits nationaux. Et sans doute, la surtaxe que subissent ceux-là est surélevée (1). Mais d'autre part, la dualité de régime qui favorisait par contrecoup la sucrerie de betteraves française et accroissait indirectement la surtaxe a disparu. Les sucres étrangers sont désormais reçus sans difficulté à l'ad-

été profitable au consommateur et que ce dernier a profité au moins de 0 fr. 30 par kilogramme de sucre en pain consommé.

Quelle a été la quantité de sucre consommé en 1881 ?

Elle a été en sucres bruts divers de 374.000 tonnes.

En 1878 et 1879, la moyenne des quantités consommées était de 281.960. C'est-à-dire que la consommation a augmenté en 1881 de 92.040 tonnes soit de 32,5 0/0.

Cette augmentation correspond à 2 kil. 5 par tête d'habitant. Elle porte la consommation totale à plus de 10 kilogrammes par tête.

Rapport Jacquemart sur les effets du dégrèvement, in Congrès betteravier de Saint-Quentin (1887) p. 8.

(1) Loi du 19 juillet 1880. — Titre II, article 16.

Les sucres étrangers sont soumis aux surtaxes déterminées ci-après :

Sucres bruts ou sucres non-assimilés aux raffinés importés des pays d'Europe ou des entrepôts d'Europe : 3 francs par 100 kilogrammes.

Sucres raffinés ou assimilés aux raffinés, de toute provenance, 12 fr. 50 aux 100 kilogrammes.

Sucre candi de toute provenance 13 fr. 50. Sont en outre modifiés, etc.

mission temporaire. La prime qu'ils touchent dans leur pays d'origine a son plein effet. Ils entrent en France, refoulent la production nationale, et déterminent un état de crise que nous allons analyser. « Du moment où le minimum de rendement s'est trouvé abaissé à 65 et où le sucre n'a plus payé que pour sa teneur réelle, rien n'empêchait de diriger sur nous les sucres fabriqués *ad hoc* et qui constituent un profit d'autant plus considérable aux producteurs étrangers, que les impuretés aident à grossir les excédents indemnes de droit à l'intérieur et jouissant du drawback à la sortie comme s'ils étaient relativement purs. Il suffit, en effet, que les sucres belges soient, en nuance, au-dessus du numéro 11, sans condition de titrage, pour obtenir un remboursement de 45 francs, et au-dessus du n° 8, pour obtenir le remboursement de 40 fr. 90. Il suffit d'un autre côté au sucres allemands de marquer plus de 90° au polarimètre pour être remboursés de 23 fr. 50. Or de ce nombre il faut compter d'énormes quantités, qui en entrant chez nous n'ont, accusé net, d'après la douane, que 79 à 88°.

« Dans ces conditions rien ne s'opposait plus à diriger sur nous tous ces sucres faits exprès en vue des excédents... Et il est si vrai que la législation nouvelle a eu pour résultat fatal d'amener à nous tous ces sucres à bas titrage, qui, je l'ai dit, sont fabriqués tout exprès pour cela, que les 92.837.559 kilogrammes

de sucres étrangers de betterave importés en 1881 se composent à peu près uniquement de sucres titrant entre 63 et 88 degrés avec 1,40 à 6 de cendres, 2, 50 à 5 d'eau et à 5 1/2 d'inconnu...

On a donc eu raison de dire que la dernière loi des sucres, au moins en ce qu'elle est basée à la tarification au degré, *a beaucoup plus profité aux producteurs étrangers qu'aux producteurs nationaux.* » (in Congrès Betteravier, Rapport Mariage, pp. 29, 30).

On peut s'étonner à bon droit des résultats que nous venons d'indiquer.

Mais un peu de réflexion prouve qu'ils étaient inévitables. Pour les conjurer, il eut fallu une législation protectionniste, comme celle qui existera quelques années plus tard. Or, au moment où nous en sommes de l'histoire de l'industrie betteravière, la loi ne protège encore que les intérêts des raffineurs. Toute l'étude que nous avons entreprise met en lumière le privilège traditionnel de ces derniers, et les attaques que les fabricants dirigent contre lui. Et d'abord ils n'ont vu d'autre moyen, pour supprimer les primes que le raffinage en entrepôt. Ayant échoué dans leurs tentatives pour l'établir soit internationalement, soit en France seulement, ils ont alors — comme pis-aller — accepté l'analyse saccharimétrique. Ils n'ont pu d'abord la faire passer dans la loi que comme un moyen de contrôle. Ils ont donc dû croire à un succès considérable lorsqu'ils ont obtenu

par la loi de 1880 la suppression de l'ancienne classification par types, et l'emploi généralisé de la saccharimétrie.

S'ils ont alors remporté une victoire, c'était une victoire à la Pyrrhus, qui se retournait contre eux. Car en même temps que l'emploi de l'analyse saccharimétrique, grâce au coefficient légal affecté aux matières insolubles, permet encore aux raffineurs une prime — que cette fois ils sont seuls à toucher, et qu'ils se refusent à partager (1) —, la tarification au degré « profite beaucoup plus aux producteurs étrangers qu'aux producteurs nationaux ».

Ainsi ce qui est arrivé dans les conférences internationales, se renouvelle à propos des modifications qu'on apporte à la législation française. Préoccupés outre mesure par leurs rivalités intestines, fabricants et raffineurs ne se sont pas inquiétés des progrès croissants de la sucrerie allemande, autrichienne ou russe. Ils se sont portés les coups les plus rudes, sans savoir si par là ils ne facilitaient point la concurrence étrangère. Au moment précis où l'un des deux partis, les fabricants, a cru triompher, il a assisté au triomphe des fabricants étrangers.

C'est ce que prouvent, croyons-nous, les statistiques suivantes. Elles établissent avec netteté que l'importation des sucres bruts de betterave étrangers,

(1) Congrès betteravier.

qui s'était ralentie après la mise en application de la loi de 1875, s'est accrue d'une façon brusque et dans des proportions considérables, dès la mise en application de la loi de 1880. Comme nous constatons dans le même temps un ralentissement de la production du sucre de betterave en France, et une diminution inquiétante tout à la fois des exportations du brut, et de celles du raffiné, nous pouvons en conclure qu'il y a, à partir de 1880, une crise grave de l'industrie sucrière en France, vraisemblablement favorisée par la législation, mais évidemment due avant tout à la concurrence des sucres primés venus d'Allemagne, d'Autriche et de Belgique, d'ailleurs aussi peut-être (1).

COMMENTAIRE DES TABLEAUX

I. *Diminution des Exportations.* — Jusqu'en 1878, les exportations du *raffiné* n'avaient point diminué. Elles avaient seulement cessé de s'accroître. Dès 1879, la crise se manifeste, grave, et la diminution du chiffre de nos exportations de *raffiné*, soit en Angleterre, soit dans le monde, s'accroît.

Mais nous avons dit que les *raffinés* ne subissent qu'indirectement la concurrence des sucres primés. Les primes vont surtout aux fabricants, et c'est pour-

(1) Voir les tableaux à la page suivante.

TABLEAU I

Tableau décennal du commerce extérieur de 1877 à 1886

Exportations (comm. spéc.)	1877	1878	1879	1880	1881
Sucres { étrangers. .	370	6 613	1 318	—	—
bruts { indigènes (1)	60 090 719	46 259 953	22 175 745	23 689 251	37 433 319
Sucres { Angleterre (2)	76 013 965	92 104 930	70 346 121	62 199 064	46 063 996
raffinés { Totaux. . .	154 488 264	166 997 746	144 185 020	123 911 553	110 275 253
Exportations (comm. spéc.)	1882	1883	1884	1885	1886
Sucres { étrangers. .	—	—	—	—	—
bruts { indigènes (1)	39 742 939	46 929 702	20 836 009	3 090 147	39 423 777
Sucres { Angleterre (2)	44 706 624	44 066 445	35 851 250	23 580 977	22 956 287
raffinés { Totaux. . .	114 019 142	119 618 790	112 016 148	69 043 493	96 379 995
(1) Y compris, à destination de l'Angleterre, 11 713 449 kilog., et de l'Italie 6 103 038 kilog. en grains ou petits cristaux qui figurent dans le tableau général du commerce de la France, à l'article Sucres raffinés. — (2) lire à destination de l'Angleterre.					

TABLEAU II

Production du sucre de betteraves en France : Nombre des usines en activité et quantité de la production

Campagnes	Nombre de fabriques	Quantité de sucre obtenu (exprimé ou raffiné kg.)	Campagnes	Nombre de fabriques	Quantité de sucre obtenu (exprimé ou raffiné kg.)
1874-75	522	396 880 000	1879-80	495	244 562 000
1875-76	525	406 560 000	1880-81	493	283 602 000
1876-77	498	213 840 000	1881-82	486	337 087 000
1877-78	501	350 356 000	1882-82	497	362 737 000
1878-79	501	380 719 000			

Tableau décennal du commerce extérieur

De 1877 à 1886

Importations (comm. spéec.)	1877	1878	1879	1880	1881	1882	1883	1884	1885	1886
Colonies fr.	83 069 777	88 603 920	87 924 106	74 659 989	74 518 521	92 105 339	76 186 213	73 930 136	109 688 361	98 013 648
Allemagne.	2 452 500	2 574 745	448 509	9 455 334	39 383 505	32 134 216	46 997 211	54 079 332	32 879 293	—
Pays-Bas.	1 156 631	2 550 44	589	—	196 721	500 000	500 000	330 302	410 066	—
Belgique.	6 909 499	6 783 670	1 778 725	28 663 598	35 029 529	36 184 888	25 540 884	33 353 228	10 627 856	130 499
Angleterre.	1 114 285	1 214 648	1 507 269	1 251 711	88 663	70 000	228 000	44 000	255 165	15 405
Autriche.	2 004 332	—	6 861 689	17 357 081	18 191 048	6 271 000	14 945 500	1 903 471	3 968 011	—
Indes holland.	47 606 415	30 954 000	28 142 000	48 047 000	38 884 000	53 500 000	30 150 000	34 175 000	100 007 730	54 817 542
TOTAUX.	100 891 581	77 006 905	69 815 205	133 061 627	145 735 377	140 065 311	122 942 425	128 214 175	159 547 606	57 118 560
Sucres raffinés (en kg.)	860 339	1 002 819	1 620 018	1 403 923	1 234 978	1 573 234	1 481 137	2 102 349	1 523 701	1 598 629
Belgique.	9 170	8 498	45 828	22 361	14 066	23 115	15 897	22 658	10 806	52 055
Angleterre.	7 730	8 498	11 407	20 702	40 923	40 561	63 560	6 839 759	1 290 462	554 204
Autres pays	877 239	1 020 255	1 647 253	1 446 986	1 289 967	1 606 910	1 560 594	8 904 766	3 824 969	2 204 888
TOTAUX.	877 239	1 020 255	1 647 253	1 446 986	1 289 967	1 606 910	1 560 594	8 904 766	3 824 969	2 204 888

Moyenne décennale (raffinés). — De 1877 à 1886 : 2 444 534 ; de 1887 à 1896 : 2 169 735 ; de 1897 à 1906 : 3 937 614.

quoi nos exportateurs de *sucre brut*, malgré une certaine reprise des affaires en 1882-1883, due sans doute momentanément aux mesures prises pour conjurer la crise (dégrèvement etc...), ne font sortir de France, même à l'époque la plus favorable que les $\frac{2}{3}$ de ce qu'ils expédiaient à l'étranger avant la crise, et dans les mauvais moments que le $\frac{1}{3}$.

II. *Les fabricants font des efforts considérables pour restreindre leur production.* — Mais il ne faut pas oublier qu'ils sont liés à leurs fournisseurs par des contrats de longue durée. Toutefois le tableau II nous montre que certaines usines ne peuvent continuer la lutte, et que, malgré les encouragements dus au dégrèvement, dans l'ensemble la production cesse de s'accroître.

III. *Le tableau des importations rend compte de ces phénomènes, de la crise que nous venons de constater.* — Si nous laissons de côté les importations de raffiné, qui augmentent régulièrement, et toutefois restent peu importantes relativement à la production de nos grands établissements, et si nous nous attachons au sucre brut, nous constatons que sous l'empire de la loi de 1876, les importations de sucre brut diminuent. Sous l'empire de la loi de 1880, elles augmentent dans des proportions énormes. « La Belgique, dès la première année de la législation, nous envoyait en 3 mois plus de 28 millions de kilogs, dès la seconde année, c'est-à-dire en 1881, plus de

35 millions de kilogs au lieu des 1.778.000 kilogs de 1879.

L'Allemagne en 1881, a déversé sur nous 39.383.505 kilogs au lieu de 446.000 kilogs en 1879, et l'Autriche est arrivée avec 18.101.048 kilogs au lieu de 6.861.869 kilogs sous l'ancien régime.

Et il est si vrai que la législation nouvelle a pour résultat fatal d'amener à nous tous ces sucres à bas titrage qui, je l'ai déjà dit, sont fabriqués tout exprès pour cela que les 92.857.559 kilogs de sucre étrangers de betterave importés en 1881, se composent à peu près uniquement de sucres titrant entre 63 et 68° avec 1.40 à 6 de cendres, 2.50 à 5 d'eau et 2 à 5 1/2 d'inconnu.

(Congrès Betteravier, Rapport Mariage, p. 20).

CONSÉQUENCES DE LA CRISE. — La crise existe — et grave. Elle est due, nous dit-on à la loi de 1880. — Nous savons pourtant déjà qu'elle lui est antérieure. Au plus, la loi de 1880 n'a pu qu'aggraver un état préexistant.

D'autre part, nous avons indiqué que cette loi était elle-même une conséquence de la crise, et avait été votée pour y remédier.

Enfin, notons ici qu'elle n'applique point de principes nouveaux. Elle supprime la protection accordée par la loi de 1875 à la sucrerie indigène, elle met sur le même pied le sucre étranger et le sucre français, mais, en cela, elle rentre dans la tradition légis-

lative inaugurée en 1864. Elle applique la saccharimétrie, mais nous savons déjà que c'est là une mesure favorable à la raffinerie, et qu'en tous cas, elle ne cesse point de taxer le sucre proportionnellement à sa richesse, ce qui était déjà l'idée du législateur de 1864. La loi de 1864 était une réaction contre la loi de 1860, qui établissait *l'impôt unique*. Or, les fabricants, pour se défendre contre les fâcheux effets de la loi de 1880, réclament à nouveau l'impôt unique. Bref, la loi de 1880 n'innove qu'en apparence. En réalité, elle est la dernière application — adoptée aux circonstances — de la législation conventionnelle.

Donc, si elle a des conséquences que n'avait point eues la Convention, c'est qu'il s'est produit quelque chose de nouveau. Ce n'est pas la loi qui est la cause de la crise ; mais la crise, et sa cause, se révèlent grâce à la loi. La crise, nous la connaissons. La cause de la crise, nous ne saurions hésiter à la trouver dans la croissance prodigieuse de la production du sucre de betterave. Voilà le fait nouveau. Dans le monde, la production du sucre indigène s'est étendue dans l'espace et accrue en quantité. Des pays qui n'étaient point producteurs, ou point assez pour exporter en 1864, le sont devenus depuis, et leur entrée en lice a créé une situation nouvelle. De là la crise qui a si profondément atteint les producteurs français.

En présence de cette crise, que vont faire les inté-

ressés. Se réunir au lieu de se diviser ; agir ensemble, au lieu de lutter les uns contre les autres. Le péril commun leur révèle leur solidarité. La concurrence du sucre de betterave étrangers n'atteint point seulement la fabrique ; mais aussi la raffinerie. C'est d'abord que les primes que touchent les fabricants étrangers vont en partie aux raffineurs de leur pays, et se retournent ainsi contre les raffineurs du nôtre. C'est aussi que tout mal qui frappe la sucrerie indigène atteint par répercussion la raffinerie nationale. Il n'en était pas ainsi autrefois. C'est qu'autrefois le sucre de betterave n'était pour la raffinerie qu'une matière accessoire, un adjuvant. Peu à peu, il est devenu pour elle la chose capitale. Or, sans doute, entre le sucre de betterave étranger et le sucre français, il importerait peu aux raffineurs de choisir ; s'ils se bornaient à raffiner. Mais on sait aussi qu'ils spéculent, et qu'ils ont jusqu'ici été maîtres des prix sur le marché. A présent c'est fini, ils n'ont plus à leur service une industrie nationale, qui dépend d'eux, dont ils sont dans une certaine mesure les clients forcés, et à qui ils peuvent faire la loi. Ils sont en présence d'industriels qui inondent de leurs produits tous les marchés, qu'ils rencontrent partout, qui sont pour eux des concurrents partout. Et c'est un prix fixé sur le marché international, en dehors de leur consentement et de leur volonté, qu'ils doivent subir. Mieux vaut évidemment avoir affaire à des fa-

bricants qu'on tient dans une certaine mesure et auxquels on sera lié, comme les fabricants allemands sont liés aux raffineurs de leur pays.

Du reste, même si les raffineurs ne s'alliaient pas aux fabricants dans la recherche des moyens de défense, ceux-ci se passeraient d'eux. Car, et cela aussi, et cela surtout est nouveau, ceux que la crise met au premier plan, ce ne sont pas les raffineurs, ce sont les fabricants. Et ceux-ci représentent désormais un intérêt national. Parce qu'ils sont devenus les fournisseurs principaux des raffineurs français, parce qu'aussi dans leur effort pour se libérer de ces derniers, ils sont devenus des exportateurs, la production du sucre indigène s'est accrue dans des propositions colossales. En conséquence, la culture de la betterave s'est aussi considérablement étendue. Le triomphe de la fabrique allemande, c'est la ruine d'un grand nombre d'industriels et d'agriculteurs français, c'est la mise en chômage de beaucoup d'ouvriers industriels et agricoles, c'est une catastrophe nationale. Voilà pourquoi les fabricants vont être défendus contre la concurrence étrangère, et pourquoi désormais la protection étatique qui avait toujours favorisé les raffineurs se détournera d'eux au profit des fabricants. C'est une ère nouvelle qui commence.

Il en est ainsi, remarquons-le, parce que le sucre de betterave est devenu l'essentiel. Ainsi se vérifie

une fois de plus cette proposition souventes fois énoncée aux cours de cet ouvrage que le sucre de betterave a eu pour rôle d'uniformiser la production, et d'unifier l'industrie sucrière.

Quoi qu'il en soit, au moment où nous sommes parvenus, la politique protectionniste allemande va faire ce que n'avaient pu jusqu'ici ni les fluctuations de la législation nationale, ni les tentatives si souvent répétées d'entente internationale : à la lutte entre fabricants et raffineurs va se substituer l'entente cordiale. L'on ne verra plus d'une part les raffineurs français et les hollandais, de l'autre les fabricants français et les raffineurs anglais lutter les uns contre les autres sur le marché international. Désormais les producteurs français *unis* vont se défendre contre les producteurs unis de l'étranger. La politique de combinaisons internationales va faire place à une politique de lutte de nations contre nations. La guerre économique se substitue à l'entente entre producteurs. Un régime nationaliste et protectionniste s'édifie sur les ruines du régime tout autre que construisit la Convention de 1864 ; la *Nationalökonomie* en fait, se substitue à une organisation internationale qui n'avait point été sans mérite — et qui ne sera point sans lendemain.

CONCLUSION

L'histoire de l'industrie betteravière ne commence pas avec la Convention de 1864. Elle ne se termine point avec la loi de 1884. Nous n'en avons ici étudié qu'une période, qui n'est ni, peut-être, la plus singulière, ni certainement, la plus importante. Mais, les limites que nous avons imposées à notre étude se justifient d'elles-mêmes ; c'est une phase critique de l'évolution industrielle que nous avons analysée. Nous avons pris l'industrie du sucre, au moment où elle devient internationale ; c'est-à-dire, au moment où la production s'organise en vue d'un marché international. Sur ce marché, les sucres de tous pays se rencontrent. Les producteurs n'ont pas voulu s'y faire concurrence. Ils n'ont pas voulu non plus perdre les avantages que leur procurait la protection de l'Etat. Ils ont, en conséquence, pesé sur leurs gou-

vernements respectifs, et par l'intermédiaire de ceux-ci, conclu une *entente internationale*, aux termes de laquelle ils divisaient entre eux la production, et se répartissaient le marché. Chaque pays réservait à ses industriels, d'une part, un mode particulier de produire, le *monopole de la fabrication* de certaines espèces de produits — de l'autre, une certaine clientèle sur le marché, le *monopole de la vente* dans un certain rayon.

Or, l'organisme ainsi institué :

1° Est de sa nature un cartel international ;

2° N'est pas viable.

1° C'est un *cartel international*. On a voulu y voir, bien à tort, selon nous, une application des principes du libre-échange. Mais s'il est vrai qu'en théorie, les produits de l'un des États contractants pouvaient circuler librement dans les autres, en fait, contrairement peut-être à l'esprit et même à la lettre du traité de 1864, mais conformément à des conventions postérieures, certaines des puissances intéressées ont maintenu quelque barrière douanière ; de plus, « l'Internationale sucrière », constituée en 1864, ne comprend qu'une partie des États producteurs, et conserve la possibilité — prévue dans sa Constitution — de se défendre contre l'importation étrangère ; enfin, et surtout, les prescriptions les plus libre-échangistes en apparence sont les moins importantes de toutes. Car la Convention n'a pas été

conclue en vue de permettre la libre circulation des produits d'un des pays contractants dans les autres, mais de tous les pays contractants, sauf un, dans celui-là. Elle est faite visiblement pour organiser la production en vue de la vente sur un marché commun, pour organiser la production *en fonction* de la vente sur ce marché commun. L'essentiel, c'est de permettre à chaque catégorie de producteurs de figurer avec avantage sur le lieu de vente, et de n'y pas rencontrer la concurrence des autres catégories. La Convention est un effort pour éliminer la concurrence, et, afin d'y parvenir, pour organiser la production. Or, c'est là l'objet commun de toutes les ententes entre producteurs, et, en conséquence, on peut dire que la Convention de 1864 organise un vaste cartel international.

2° Mais ce cartel n'est pas viable. D'abord, parce qu'il ne groupe pas tous les producteurs ; et que ceux qu'il laisse en dehors de son champ d'action, d'abord peu gênants, accroissent bientôt leurs forces, et deviennent rapidement redoutables. Ensuite, parce qu'il a été conclu à un moment où l'état de la technique industrielle lui est défavorable. En effet, c'est le moment où la production du sucre de betterave va se substituer pour une bonne part à celle du sucre de canne. Or, l'organisation réalisée en 1864 est faite en vue de la vente du sucre de cannes surtout — et l'on

ne s'est guère inquiété de celle du sucre de betteraves. Il semble qu'on n'ait pas cru alors à son développement. On a eu tort ; d'autant plus tort, que la Convention — qui n'a point été faite *en vue* de favoriser la production betteravière, n'a pourtant pas pour effet de l'entraver. Bien, au contraire, différentes causes, dont les unes n'ont pu être examinées ici, dont les autres l'ont été en détail, ont amené une croissance prodigieuse de la production du sucre indigène.

Parmi les premières, nous noterons l'état de l'agriculture, et les rapports qui existent entre la fabrication du sucre et la culture en général. Parmi les secondes, la rivalité des fabricants et des raffineurs, et le besoin qu'éprouvaient les premiers de briser le monopole d'achat de leurs adversaires.

Or, dès que le sucre de betterave tend à envahir le marché, tout ce qui entretenait la division du travail, des produits et de la vente savamment organisée en 1864, s'effondre. L'œuvre de la Convention est compromise, la Convention devient caduque, et il faut lui substituer autre chose. C'est qu'en effet, le sucre de betterave uniformise la production et la vente ; c'est que, dès qu'il devient le produit principal, il n'y a plus de différences d'espèces, mais des différences de qualités, plus de catégories diverses de produits, mais unité de produits, plus de manières différentes et multiples de produire,

mais uniformité dans la production. Dès lors les fabricants se rencontrent dans la vente, les raffineurs, dans l'achat des produits.

La concurrence, qu'on avait cru éliminer du marché, y rentre et y triomphe. Elle devient universelle : concurrence entre les fabricants des différents pays, entre les raffineurs des différents pays, entre les fabricants et les raffineurs d'un même pays, concurrence entre tous les pays contractants entre eux, entre tous les pays contractants et les pays non-contractants.

C'est pourquoi, la convention devient caduque. Mais on ne trouve rien pour la remplacer. On propose bien une entente internationale pour la suppression des primes. Mais ce ne serait pas supprimer la concurrence elle-même ; ce serait seulement supprimer la protection que les Etats accordent à leurs ressortissants, en vue de soutenir la concurrence. C'est presque contradictoire dans les termes, et en fait c'est impossible à obtenir, à cause de la mésintelligence qui règne entre raffineurs et fabricants. De sorte que le seul remède qu'on entrevoit à la situation, c'est de fortifier, dans chaque pays, la protection étatique. Ainsi l'entente s'achève dans la lutte et la discorde universelles. Et cela durera jusqu'au jour où de l'excès du mal sortira le remède, où les Etats producteurs s'entendront entre eux pour mettre fin à toute espèce de production, à ce régime absurde

où la protection devient inutile, parce qu'elle se heurte à une protection égale et simultanée d'un pays à l'autre.

Comment cela a-t-il pu se faire ? Nous n'avons pas à le dire ici. Ce n'était point l'objet de cette étude. Et, par conséquent, elle s'achève ici.

Il me paraît qu'elle laisse l'impression suivante : dans la période considérée, l'état de libre-concurrence est l'exception. Dès qu'il se manifeste, il est une cause de trouble et de crise. Dans la règle, grâce à l'aide de la loi, (ici une loi internationale), et à l'intermédiaire de l'Etat (ou plutôt ici des *Etats* contractants), l'industrie est *organisée* : c'est-à-dire que la concurrence est éliminée du marché, et que chaque catégorie de producteurs vit et s'enrichit, sans nuire aux autres.

Or, dans un travail d'ensemble que nous préparons sur l'Industrie Betteravière en France, nous nous proposons de montrer qu'il en fut ainsi à tout moment. Toujours les producteurs se sont efforcés, grâce à la loi, et en se servant de la puissance de l'Etat, d'organiser le marché. Mais il est arrivé que les forces productives ont échappé à leur direction et à leur contrainte. Alors apparaissaient la concurrence, le trouble, la crise, bientôt éliminés pour faire place à une organisation nouvelle. Le trust, le cartell et le monopole sont de très vieilles institutions, qui datent peut-être de l'origine de la société capi-

taliste. En tous cas, pour la période considérée ici il nous semble établi qu'ils existaient, et que les producteurs les avaient créés avec l'aide de l'Etat, et la complicité de la loi.

Vu :

Le Président.

A. SOUCHON.

Vu, Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.	1
-----------------------	---

LIVRE PREMIER

Formation du Régime Conventionnel.

Chapitre I ^{er} . — La Convention de 1864 a des causes profondes d'ordre économique.	11
Chap. II. — La Convention de 1864 n'est pas un acte libre-échangiste	22
Chap. III. — La Convention de 1864 est en faveur des raffineries	36

LIVRE II

Fonctionnement du Régime conventionnel.

Chapitre I ^{er} . — La production, grâce à lui, est organisée	45
Chap. II. — Les premières Conférences. — Leur caractère	55
Chap. III. — La Conférence de 1872. — Premières difficultés. Les primes et leur action.	60

LIVRE III

Dissolution du Régime conventionnel.

Chap. I ^{er} . — La concurrence sur le marché anglais entre les producteurs respectifs des pays contractants	41
Hesse	

tants.	80
§ I. — Croissance de la consommation du sucre de betterave. — Conséquences. . .	80
§ II. — Concurrence entre les fabricants de sucre de betterave et les raffineurs en France	86
§. III. — L'antagonisme entre les fabricants et les raffineurs français comme cause de dissolution du Régime Conventionnel . .	96
Chap. II. — Entrée des sucres primés sur le marché an- glais. — De la concurrence qu'ils y font aux sucres des pays contractants. — Consé- quences.	123
Chap. III. — Entrée des sucres primés sur le marché français. — De la concurrence qu'ils y font aux sucres nationaux. — Conséquences. . .	136
CONCLUSION	153

